



Влада Републике
Србије



ТИМ
ЗА СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



ЕХ-АНТЕ АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2021-2026.

Косовка Огњеновић¹, Лидија Кузманов², Дејана Павловић³

Фебруар 2021.

¹ Институт економских наука, Змај Јовина 12, 11000 Београд, Србија, e-mail: kosovka.ognjenovic@ien.bg.ac.rs

² Самостални консултант, e-mail: lidija.kuzmanov@gmail.com

³ Институт економских наука, Змај Јовина 12, 11000 Београд, Србија, e-mail: dejana.pavlovic@ien.bg.ac.rs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

ПОДРШКА: Израду ове анализе омогућила је Влада Швајцарске у оквиру програма „Знањем до посла – E2E”.

НАПОМЕНА: Ова анализа не представља званичан став Владе Републике Србије, као ни Владе Швајцарске. Сви појмови употребљени у документу у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе.

САДРЖАЈ

ЛИСТА ТАБЕЛА И СЛИКА	4
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	5
УВОД	7
1. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА	9
1.1. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР	9
1.2. КОНКУРЕНТНОСТ ПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ	13
1.3. АНАЛИЗА ТРЖИШТА РАДА	15
1.3.1. ОСНОВНИ ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА	15
1.3.2. РЕГИСТРОВАНА ЗАПОСЛЕНОСТ	17
1.3.3. МЛАДИ НА ТРЖИШТУ РАДА	18
1.3.4. ЖЕНЕ НА ТРЖИШТУ РАДА	20
1.3.5. ОСОБЕ СТАРИЈЕ ОД 50 ГОДИНА	21
1.4. УТИЦАЈ ВИРУСА КОРОНА НА ТРЖИШТЕ РАДА	22
1.5. УПОРЕДНА АНАЛИЗА СА ЗЕМЉАМА ЕУ	25
1.6. УПОРЕДНА АНАЛИЗА СА ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	26
1.7. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА	28
1.8. ОСТВАРЕНОСТ РЕЗУЛТАТА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА У ПЕРИОДУ 2011-2020. ГОДИНА 35	
2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛИТИКА ТРЖИШТА РАДА	40
2.1. ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА	40
2.2. СРБИЈА И ЕУ	40
2.2.1. Оквир политике тржишта рада	40
2.2.2. Издвајања за политику тржишта рада	44
2.3. СРБИЈА И ЗЕМЉЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	51
2.4. ПРЕГЛЕД РЕЛЕВАНТНИХ МЕРА ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА ПОЈЕДИНИХ ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА 53	
2.4.1. Шпанска Стратегија активације за запошљавање	53
2.4.2. Италијанска Република о радним местима	54
2.4.3. Шведски систем образовања одраслих и утицај на потражњу за радом	56
2.4.4. Естонски систем ваучера	57
3. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ЦИЉНИХ ГРУПА И КЉУЧНИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА	59
4. АНАЛИЗА И ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА	65
5. ДЕФИНИСАЊЕ ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА	75
5.1. ОПШТИ ЦИЉ	75
5.2. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ	76
6. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ И АНАЛИЗА ЕФЕКТА МОГУЋИХ ОПЦИЈА	79
6.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЦИЉЕВА	79
6.1.1. Status quo опција	79
6.1.2. Прогресивна реформа политике тржишта рада	80
6.1.3. Холистичка реформа политике запошљавања	82
6.2. ПОРЕЂЕЊЕ И ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ	86
7. ДЕТАЉНА РАЗРАДА ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ	90
7.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА И АНАЛИЗА ЊИХОВИХ ЕФЕКТА	90
7.2. ФИНАЛНО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ РЕСУРСА НЕОПХОДНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ	

7.3.	ОДРЕЂИВАЊЕ РОКОВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ	102
7.4.	ФИНАЛНО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА	102
8.	ИЗБОР ВРСТЕ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	120
9.	ЗАКЉУЧАК	121
	ЛИТЕРАТУРА	123
АНЕКС 1.	ЗАКЉУЧЦИ ФОКУС ГРУПА СПРОВЕДЕНИХ У ОКВИРУ ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ ЕХ АНТЕ АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА ЗА ПЕРИОД ОД 2021. ДО 2026. ГОДИНЕ	130
АНЕКС 2.	МЕТОДОЛОГИЈА УТВРЂИВАЊА ТРОШКОВА ПРЕДЛОЖЕНИХ ОПЦИЈА.....	140
АНЕКС 3.	МЕТОДОЛОГИЈА ПРОЈЕКЦИЈА ЦИЉАНИХ ВРЕДНОСТИ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА	142
АНЕКС 4.	ПАСОШ ИНДИКАТОРА	145

ЛИСТА ТАБЕЛА И СЛИКА

ТАБЕЛА 1	СТОПА РЕАЛНОГ РАСТА БРУТО ДОМАЋЕГ ПРОИЗВОДА, 2015-2020. ГОДИНА	10
ТАБЕЛА 2	КРЕТАЊЕ ПРОСЕЧНИХ ЗАРАДА, 2015-2020. ГОДИНА	11
ТАБЕЛА 3	ПОТРОШАЧКЕ ЦЕНЕ И ИНФЛАЦИЈА, 2015-2020. ГОДИНА	12
ТАБЕЛА 4	ИНДЕКС ГЛОБАЛНЕ КОНКУРЕНТНОСТИ ЗА ИЗАБРАНЕ ЗЕМЉЕ, 2018-2019. ГОДИНА	14
ТАБЕЛА 5	ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА СРБИЈЕ, ЗА ЛИЦА СТАРОСТИ ОД 15 И ВИШЕ ГОДИНА И 15-24, I И II КВАРТАЛА 2020. ГОДИНЕ	16
ТАБЕЛА 6	ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА СРБИЈЕ, 2015. И 2019. ГОДИНЕ.....	16
ТАБЕЛА 7	ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА МЛАДИХ (15-24), 2015. И 2019. ГОДИНА.....	18
ТАБЕЛА 8	НЕЕТ- МЛАДИ СТАРОСТИ 15–24 И 15-29 ГОДИНА КОЈИ НИСУ ЗАПОСЛЕНИ И НИСУ У ОБРАЗОВАЊУ И ОБУЦИ, ОД 2015. ДО 2019. ГОДИНЕ	19
ТАБЕЛА 9	КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ИНДИКАТОРА ТРЖИШТА РАДА ПРЕМА ПОЛУ, ЗА ЛИЦА СТАРОСТИ ОД 15 ДО 64 ГОДИНЕ, 2015. И 2019. ГОДИНЕ	20
ТАБЕЛА 10	БРОЈ НЕЗАПОСЛЕНИХ ПРЕМА ЕВИДЕНЦИЈИ НАЦИОНАЛНЕ СЛУЖБЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ, 2015-2019. ГОДИНЕ.....	21
ТАБЕЛА 11	РЕГИСТРОВАНА ЗАПОСЛЕНОСТ, ПРВИ И ДРУГИ КВАРТАЛ 2019. И 2020. ГОДИНЕ	22
ТАБЕЛА 12	РЕГИСТРОВАНА ЗАПОСЛЕНОСТ ПРЕМА СЕКТОРИМА, ПРВИ И ДРУГИ КВАРТАЛ 2019. И 2020. ГОДИНЕ	22
ТАБЕЛА 13	ПРОЈЕКЦИЈЕ СТОПЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА	24
ТАБЕЛА 14	СТОПА НЕЗАПОСЛЕНОСТИ 15-64, ЗАПАДНИ БАЛКАН, 2015-2019. ГОДИНЕ.....	26
ТАБЕЛА 15	СТОПА НЕЗАПОСЛЕНОСТИ МЛАДИХ СТАРОСТИ ОД 15 ДО 24 ГОДИНЕ, ЗАПАДНИ БАЛКАН, 2015-2019. ГОДИНЕ	27
ТАБЕЛА 16	УПОРЕДНИ ПРИКАЗ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА	43
ТАБЕЛА 17	УКУПНИ ИЗДАЦИ ЗА ПОЛИТИКУ ТРЖИШТА РАДА У СРБИЈИ	44
ТАБЕЛА 18	ПАСИВНЕ МЕРЕ ТРЖИШТА РАДА - ИЗДВАЈАЊА, БРОЈ ЛИЦА И ПРОСЕЧНИ МЕСЕЧНИ ИЗНОС ПО ЛИЦУ	45
ТАБЕЛА 19	РЕАЛИЗАЦИЈА СРЕДСТАВА ЗА МЕРЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА ПО ВРСТАМА МЕРЕ И ИЗВОРИМА, У ХИЉАДАМА ДИНАРА.....	45
ТАБЕЛА 20	БРОЈ ЛИЦА УКЉУЧЕНИХ У МЕРЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА.....	46
ТАБЕЛА 21	УКУПНИ ИЗДАЦИ ЗА ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА У ЕУ, % БДП	48
ТАБЕЛА 22	ИЗДАЦИ ЗА ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА У ЕУ, ПРЕМА КАТЕГОРИЈИ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ, % БДП	49
ТАБЕЛА 23	ЛИЦА УКЉУЧЕНА У АКТИВНЕ И ПАСИВНЕ МЕРЕ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА У ЕУ	50
ТАБЕЛА 24	ПОРЕЂЕЊЕ ОПЦИЈА ПРЕМА ДЕФИНИСАНИМ КРИТЕРИЈУМИМА	88
ТАБЕЛА 25	ПРЕГЛЕД НЕОПХОДНИХ ИЗДВАЈАЊА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ ПО ГОДИНАМА, У МИЛ. ДИНАРА.....	101
ТАБЕЛА 26	ФИНАЛНО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА	107
ТАБЕЛА А1.	РЕЗУЛТАТИ ФОКУС ГРУПА ОЦЕНА ПРИОРИТЕТА.....	139
ТАБЕЛА А2.	ПАСОШ ИНДИКАТОРА	145
ТАБЕЛА А3	УДЕО ЗАПОСЛЕНИХ ЖЕНА ПРЕМА ISCO КЛАСИФИКАЦИЈИ ЗАНИМАЊА, СРБИЈА 2019.	147
ТАБЕЛА А4.	СТРУКТУРА ЗАПОСЛЕНИХ ПРЕМА ISCO КЛАСИФИКАЦИЈИ ЗАНИМАЊА И ПОЛУ, СРБИЈА 2019.	148
Слика 1	РЕГИСТРОВАНА ЗАПОСЛЕНОСТ, 2015–2019. ГОДИНЕ	17
Слика 2	ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА МЛАДИХ СТАРОСТИ 15–24 ГОДИНЕ, ПРЕМА РЕГИОНУ, 2019. ГОДИНЕ	19
Слика 3	ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА ЕУ27, ОД 2015. ДО 2019. ГОДИНЕ.....	25
Слика 4	СТОПА АКТИВНОСТИ МЛАДИХ СТАРОСТИ ОД 15 ДО 24 ГОДИНЕ, ЗАПАДНИ БАЛКАН, 2019. ГОДИНА	27
Слика 5	СТОПА ЗАПОСЛЕНОСТИ МЛАДИХ СТАРОСТИ ОД 15 ДО 24 ГОДИНЕ, ЗАПАДНИ БАЛКАН, 2019. ГОДИНА.....	28
Слика 6	МАПИРАЊЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА	59

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

АП	Акциони план
АПЗ	Активна политика запошљавања
АПР	Агенција за привредне регистре
АПТР	Активна политика тржишта рада
АРС	Анкета о радној снази
БДП	Бруто домаћи производ
<i>EASI</i>	Програм ЕУ за запошљавање и социјалне иновације
<i>EGF</i>	Европски фонд за прилагођавање глобализацији
ЕРП	Програм економских реформи
<i>ESF</i>	Европски социјални фонд
ЕСРП	Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике
ЕТФ	Европска фондација за обуку
ЕУ	Европска унија
ЕУР	Евро
ЗБ	Западни Балкан
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ ЕУ
ИПЗ	Индивидуални план запошљавања
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈПОА	Јавно признати организатори активности образовања одраслих
КВиС	Каријерно вођење и саветовање
ЛАПЗ	Локални акциони план запошљавања
ЛЕР	Локални економски развој
ЛП	Локална политика
ЛСЗ	Локални савет за запошљавање
MLP	Програм ЕУ за међусобно учење (енг. <i>Mutual Learning Programme</i>)
ММФ	Међународни монетарни фонд
МОР	Међународна организација рада
МОС	Министарство омладине и спорта
МП	Министарство привреде
МПНТР	Министарство просвете, науке и технолошког развоја
МРЗБСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
МСПП	Мала и средња предузећа и предузетници
МФ	Министарство финансија
НАПЗ	Национални акциони план запошљавања
НБС	Народна Банка Србије
NEET стопа	Учешће младих који нису запослени и не налазе се у неком од програма обуке или образовања (енг. <i>Not in Education, Employment, or Training</i>)
НОКС	Национални оквир квалификација Србије

НСЗ	Национална служба за запошљавање
НСЗС	Национална стратегија запошљавања Републике Србије за период 2011-2020
НСКЗ	Национална стандардна класификација занимања
НСП	Новчана социјална помоћ
ОЕСД	Организација за економску сарадњу и развој
ОСИ	Особе са инвалидитетом
ОЦД	Организације цивилног друштва
п.п.	Процентни поен
ППУ	Признавање претходног учења
РЗС	Републички завод за статистику
РС	Република Србија
РСД	Динар
СДИ	Стране директне инвестиције
СЕС	Социјално-економски савет
УНДП	Програм Уједињених нација за развој
ЦИПС	Центар за информисање и професионално саветовање

УВОД

Законом о планском систему¹, који је донет 2018. године од стране Народне Скупштине Републике Србије, дефинисано је да се за потребе израде планског документа примењује *ex ante* анализа утицаја јавних политика. Имајући у виду да се навршава последња година трајања Националне стратегије запошљавања и да је неопходно наставити континуитет у развоју јавних политика из области запошљавања, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије пружио је подршку Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у процесу израде *Ex ante* анализе Стратегије запошљавања за период од 2021. до 2026. године, ангажовањем Института економских наука.

Методологија за израду *ex ante* анализе ефеката јавних политика дефинисана је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика² која је почела са применом 2020. године. Уредбом су дефинисане смернице и кораци у циљу избора оптималне јавне политике, што подразумева детаљну анализу ефеката уз поштовање принципа пропорционалности и предострожности који су дефинисани Законом о планском систему Републике Србије.

За потребе писања *ex ante* анализе примењено је неколико метода. У првом сегменту анализе, примењена је кабинетска метода (енгл. *desk research*) која представља преглед тренутног стања тржишта рада, као и институционалног и законодавног оквира из области запошљавања. Као основни извори информација, поред регулаторних докумената, извештаја о имплементацији политике запошљавања, коришћени су и подаци национално репрезентативних истраживања о тржишту рада Републике Србије, али и подаци међународних провајдера неопходни за њихово поређење са земљама Западног Балкана и ЕУ. Поред кабинетске методе, за потребе писања *ex ante* анализе спроведено је и прикупљање квалитативних података спровођењем дискусије у фокус групама³ које су обухватиле представнике свих релевантних институција, социјалне партнере, представнике невладиних организација које су укључене у спровођење политике запошљавања, и уважена су мишљења истраживача и експерата из тематских области у вези са политиком запошљавања и образовања, економском и социјалном политиком. Посебна пажња била је посвећена укључивању организација које се баве положајем најрањивијих група на тржишту рада (попут младих, жена, ОСИ и других вишеструко рањивих категорија), како би се са њима размотриле опције за ефикасније решавање питања запошљавања маргинализованих група са тржишта рада.

Након сагледавања тренутног стања на тржишту рада Србије, те идентификовања проблема и дефинисања циљева политике запошљавања у наредном средњорочном периоду, приступило се идентификовању опција за постизање задатих циљева. Разматране су три опције: *Status quo* опција, Прогресивна реформа политике тржишта рада и Холистичка реформа политике запошљавања. За све опције процењени су економски и ефекти на друштво, те трошкови и ризици њеног спровођења.

У циљу сагледавања ресурса неопходних за имплементацију разматраних опција примењена је метода процене трошкова, која даје приказ трошкова које је могуће

¹ Сл. гласник РС бр. 30/2018

² Сл. гласник РС бр. 8/2019

³ Организовано је три фокус групе, а више о закључцима фокус група можете наћи у Анексу 1.

квантификовати на бази расположивих података уз праћење смерница из Приручника за утврђивање трошкова јавних политика и прописа.⁴ Прецизније, коришћен је обрачун трошкова по методу додатних трошкова, који узима у обзир само трошкове спровођења мера, односно активности које су додатне у односу на стање (трошак) када се мера, односно активност, не би спровела, тј. у поређењу са опцијом *status quo*.⁵

У наставку анализе коришћено је неколико статистичких и искуствених метода на бази процена, сазнања и података за потребе дефинисања пројекције остварености циљаних вредности показатеља учинка. Тачније, од квантитативних метода коришћена је метода регресије за оцену параметара на бази којих је пројектовано кретање појаве у будућности, статистички методи оцене тренда на бази кретања једнодимензионалних временских серија, као и метод процене кретања појаве на бази остварених стопа раста током десетогодишњег периода спровођења претходне Стратегије.⁶

Ex ante анализа Стратегије запошљавања Републике Србије за период од 2021. до 2026. године структурирана је у неколико поглавља. У првом поглављу приказана је анализа постојећег стања која обухвата преглед макроекономских показатеља, статус конкурентности привреде Србије, анализу индикатора тржишта рада Србије и њихово поређење са ЕУ и земљама Западног Балкана. Друго поглавље даје упоредни приказ политика тржишта рада у Србији, земљама Западног Балкана и изабраним земљама ЕУ. У наставку анализе су идентификоване циљне групе и кључне заинтересоване стране, те приказана детаљна анализа проблема. У петом и шестом поглављу дефинисани су општи и посебни циљеви, и предложене опције јавних политика за њихово испуњавање. У циљу избора оптималне опције за остваривање жељених промена и циљева, дефинисани су критеријуми за поређење и оцењене су идентификоване опције. У седмом поглављу је детаљно разрађена оптимална опција кроз идентификовање мера, ресурса и рокова неопходних за спровођење те опције. Последње поглавље, закључује целу анализу и на бази свих претходних налаза и резултата потврђује избор оптималне врсте документа јавне политике.

Ex ante анализа служи као полазна основа за израду Стратегије запошљавања за период од 2021. до 2026. године. Међутим, у предлог коначног документа Стратегије укључени су редизајнирани полазни циљеви и додатне мере за њихову реализацију, а што је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања препознало као релевантне контрибуције и сугестије чланова Радне групе за израду Стратегије запошљавања за период од 2021. до 2026. године или их је укључило као резултат јавне расправе током предлагања документа у виду коментара владиних тела, невладиних организација, међународних организација и независних експерата.⁷

⁴ Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>, приступљено: 07.11.2020.

⁵ Више о методологији процене трошкова предложених опција налази се у Анексу 2.

⁶ Више о методологији пројекција циљаних вредности показатеља учинка налази се у Анексу 3.

⁷ Шире о томе видети на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje-0>, приступљено: 01.02.2021.

1. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Кровни документ јавне политике на бази којег је спровођена политика запошљавања у периоду 2011-2020. година чинила је Национална стратегија запошљавања Републике Србије (НСЗС). Праћење остварености резултата НСЗС и операционализација њене примене вршена је на бази годишњих Националних акционих планова запошљавања (НАПЗ).⁸ До сада су урађене две анализе, *ex post* евалуација НАПЗ за 2017. и 2018. годину⁹ и *ex ante* анализа НАПЗ за 2020. годину, у сврху израде НАПЗ-а за 2020. годину, а у складу са Законом о планском систему Републике Србије.¹⁰ Такође, урађена је и једна средњерочна евалуација НСЗС која се односила на реализацију Стратегије у периоду 2010-2015. година.¹¹ Осим НАПЗ-а, који на годишњем нивоу доноси Министарство задужено за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, део система јавних политика јесу и локални акциони планови запошљавања (ЛАПЗ) које у складу са НАПЗ-ом усвајају јединице локалне самоуправе (ЈЛС).

Основни показатељи који се прате у области запошљавања односе се на кретање активности, запослености и незапослености укупног радног контингента, као и по старосним групама да би се издвојиле категорије младих и старијих радника, као посебно осетљиве на тржишту рада Србије. Поред тога, НСЗС-ом је било предвиђено и праћење промена у структури секторске запослености, запослености према типу запослења, смањење неформалне запослености, регионалних разлика и дугорочне незапослености, али и праћење кретања запослености рањивих група и повећање издвајања финансијских средстава за реализацију мера активне политике тржишта рада (АПТР) у циљу укључивања већег броја незапослених лица, а нарочито оних који припадају некој од рањивих група. У наставку анализе дат је преглед кретања основних показатеља тржишта рада са ограничењем на период од 2015. године, због упоредивости података из основног извора Анкете о радној снази (АРС), која је методолошки унапређена, те је у истом временском оквиру анализиран и макроекономски контекст у којем су спровођене политике запошљавања.

1.1. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР

Анализа макроекономских кретања у Републици Србији (РС) посматрана је у временском оквиру 2015-2020. година и кореспондира анализи тржишта рада која следи у наставку, а која се фокусира на изабрани период услед методолошких промена везаних за прикупљање кључних индикатора тржишта рада који се прате у овој области. Од 2015. године реални раст БДП-а се постепено повећавао да би 2018. године БДП достигао максималну годишњу стопу реалног раста од 4,4% (табела 1). У 2019. години БДП је реално растао по просечној годишњој стопи од 4,2%. Снажан раст економске активности

⁸ Видети: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

⁹ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2019). *Ex post* анализа ефеката националних акционих планова запошљавања за период 2017-2018. године. Приступљено 10.08.2020: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-11/Ex%20post%20analiza%20NAPZ%20za%20period%202017-2018_0.pdf

¹⁰ Службени гласник РС, број 30/2018.

¹¹ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2017). Процена успешности Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године: за првих пет година примене (2011-2015). Приступљено 10.08.2020: https://www.minrzs.gov.rs/arhiva-internet-prezentacije-2019/files/procena_uspesnosti_nacionalne_strategije_zaposljavanja_za_period_2011-2020_godine_za_prvih_5_godina_primene_2011-2015.pdf

настављен је и у првом кварталу 2020, али је услед последица пандемије изазване вирусом *SARS-COV-2* (у наставку текста COVID-19) у другом кварталу забележен изразит пад БДП-а од 6,5%.¹² У протеклих пет година на раст БДП-а највећи утицај су имале лична потрошња и инвестиције. До краја 2020. године очекује се укупни пад БДП-а од 1,5%, а ове пројекције се такође заснивају на кретању личне потрошње и инвестиција.¹³

У 2019. години најбрже растуће делатности су биле грађевинарство и информисање и комуникације, те су ове две делатности у четвртм кварталу 2019. године забележиле раст од 48,3% и 8,2%, респективно. Раст ових делатности остварен је и током првог квартала 2020. године, и то од 20,4% и 11,4% у односу на исти период претходне године. Са резултатима оствареним у другом кварталу 2019. године¹⁴, извесно је да ће ове делатности бити најмање под утицајем COVID-19 пандемије. Раст у грађевинарству је под снажним утицајем приватних инвестиција и инвестиција државе у инфраструктуру, док је раст делатности информисање и комуникације условљен снажним растом ИКТ сектора.

У структури стварања бруто додате вредности предњаче две делатности: прерађивачка индустрија и трговина на велико и мало и поправка моторних возила. У периоду од 2015. године на даље, удео прерађивачке индустрије се креће на просечном нивоу од око 15%, а трговине од преко 11%. У протеклом периоду, значајан допринос расту прерађивачке индустрије дали су сектори металске и фармацеутске индустрије, док је раст прехранбене индустрије успорен, или је чак био и негативан у одређеним потпериодима, услед мера којима је био онемогућен извоз прехранбених производа на тржиште Косова и Метохије.

Међутим, удео пољопривреде, прерађивачке индустрије, енергетике и грађевинарства је тек нешто изнад 30%, док пословне и јавне услуге предњаче својим учешћем у структури бруто додате вредности.

Табела 1 Стопа реалног раста бруто домаћег производа, 2015-2020. година

	2015	2016	2017	2018	2019	I квартал 2020	II квартал 2020
БДП, стопа реалног раста¹	1,8	3,3	2,0	4,4	4,2	5,0	-6,5

Извор: Републички завод за статистику

¹ Процентуална промена (п.п.) у односу на исти период претходне године.

На кретање зарада у протеклом периоду највише су утицале мере фискалне консолидације које су уведене крајем 2014. године, а којима је био ограничен раст зарада

¹² У наставку анализе ће бити детаљније елабориран утицај COVID-19 пандемије на кретање изабраних економских показатеља.

¹³ Народна банка Србије, (2020). Макроекономска кретања у Србији, ppt презентација. Приступљено 31.08.2020: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

¹⁴ Републички завод за статистику, (2020). Саопштење НР 40 - Квартални бруто домаћи производ у Републици Србији: Други квартал 2020. године. Приступљено 31.08.2020: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/pdf/G20201245.pdf>

запослених у јавном сектору.¹⁵ То се манифестовало снажним падом реалних зарада (брuto зараде), као и зарада без пореза и доприноса (нето зараде), од 2,4% и 2,1%, респективно у 2015. години (табела 2). Релаксација мера фискалне консолидације, повећање минималне цене рада и укидање обавезе плаћања доприноса за осигурање за случај незапослености на терет послодавца као мере пореског растерећења нето зараде, довели су до значајног раста зарада у 2019. години. Реални раст брутo и нето зарада износио је 8,4% и 8,3%, респективно. Тенденција раста просечних зарада настављена је и у првом кварталу 2020. године, а зараде су реално расле по приближно сличним стопама као и у 2019. години. Међутим, утицај COVID-19 кризе одразио се и на кретање зарада, тако да је њихов раст био нешто спорији у другом кварталу 2020. године.

Табела 2 Кретање просечних зарада, 2015-2020. година

	2015	2016	2017	2018	2019	I квартал 2020	II квартал 2020
Просечна зарада, у РСД							
Зарада	61.145	63.474	65.976	68.629	75.814	81.817	81.843
Зарада без пореза и доприноса	44.432	46.097	47.893	49.650	54.919	59.254	59.190
Стопа номиналног раста, у %							
Зарада	-0,5	3,8	3,9	6,0	10,5	10,4	8,7
Зарада без пореза и доприноса	-0,2	3,7	3,9	6,5	10,6	10,3	8,5
Стопа реалног раста, у %							
Зарада	-2,4	2,6	0,9	3,9	8,4	8,4	7,6
Зарада без пореза и доприноса	-2,1	2,5	0,9	4,4	8,5	8,3	7,4

Извор: Републички завод за статистику

Напомена: Од 2018. године просечне зараде се обрачунавају по новој методологији, а на основу података из евиденције Пореске управе.

Иако су просечне зараде у приватном сектору расле нешто брже у 2019. години, просечна брутo и нето зарада у приватном сектору заостају за просеком зарада у јавном сектору. У 2019. години, просечна брутo зарада у јавном сектору је износила 85.341 РСД, а у приватном 71.395 РСД, док су нето зараде износиле респективно 61.392 РСД и 51.917 РСД. У првих шест месеци 2020. године, просечне брутo (нето) зараде су износиле редом 93.975 (67.302) РСД и 76.548 (55.618) РСД у јавном и приватном сектору. Другим речима, и јавни и приватни сектор су успели да одрже, иако спорији, раст зарада, упркос изазовима узрокованим COVID-19 пандемијом.

¹⁵ Ове мере су биле на снази до доношења Закона о престанку важења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава (Службени гласник РС, број 86/2019-34).

У периоду од 2015-2019. године, најнижи просечан раст потрошачких цена забележен је 2016. године, од свега 1,2%, да би већ наредне 2017. године потрошачке цене у просеку расле по стопи од 3% (табела 3). Након 2017. године, раст потрошачких цена је поново успорен и креће се по стопи нижој од 2%. На кретање потрошачких цена у највећој мери су утицале промене цена прехранбених производа и енергената, као и сезонске осцилације у ценама свежег воћа и поврћа.

Потрошачке цене су у првом и другом кварталу 2020. године расле по стопи од 1,8% и 1,0%, респективно, што указује да у овој години, без обзира на неизвесности узроковане COVID-19 пандемијом, неће бити значајнијих ценовних притисака. Међугодишња инфлација је у јуну 2020. године износила 1,4%.

Табела 3 Потрошачке цене и инфлација, 2015-2020. година

	2015	2016	2017	2018	2019	I квартал 2020	II квартал 2020
Потрошачке цене¹, у %	1,9	1,2	3,0	2,0	1,7	1,8	1,0
Годишња инфлације², у %	1,5	1,6	3,0	2,0	1,9	1,3	1,4

Извор: Републички завод за статистику.

¹ Просечан годишњи раст потрошачких цена текуће у односу на претходну годину.

² Промена потрошачких цена посматрана у децембру текуће у односу на децембар претходне године. Подаци за 2020. годину се односе на промену потрошачких цена у марту и јуну текуће у односу на децембар 2019. године.

После веома ниског учешћа дефицита текућег рачуна (израженог у ЕУР) у 2015. (-3,5%) и 2016. (-2,9%) години, у 2019. години остварен је значајан раст дефицита који се попео на 6,9% БДП-а. Раст текућег дефицита резултат је већег учешћа бруто домаћих инвестиција у БДП-у које су у 2019. години повећане на скоро ¼ БДП-а.¹⁶ Раст текућег дефицита у 2020. години пројектован је на 5,0% БДП-а, а у првом кварталу 2020. године дефицит је износио 8,7% БДП-а.¹⁷ Током посматраног периода текући дефицит је био покривен нето приливом страних директних инвестиција што је додатно утицало на средњорочну одрживост екстерне позиције.

Током периода 2015-2019. година забележен је раст спољнотрговинске размене.¹⁸ Извоз роба и услуга (изражен у ЕУР) је растао по стопи од 8,8% 2015. и 10,5% 2016. године, те је уз даљи раст у 2019. години повећан за 10,5% у односу на претходну годину. У првом кварталу 2020. раст извоза је био спорији, а стопа раста је износила 4,7%. Највећи допринос извозу дају прерађивачка индустрија, као и ИКТ и пословне услуге. Насупрот томе, увоз је растао знатно спорије 2015. (3,0%) и 2016. (5,1%) године у поређењу са 2019., када је забележен пораст увоза од 10,7% у односу на 2018. годину. Тенденција раста наставила се и у првом кварталу 2020. када је измерена стопа од 7,5%. Пораст увоза остварује се највећим делом кроз увоз средстава за рад и репродукционог материјала,

¹⁶ Народна банка Србије, (2020). Макроекономска кретања у Србији, ppt презентација. Приступљено 31.08.2020: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

¹⁷ Ибид.

¹⁸ Видети: https://www.nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/ (приступљено 31.08.2020.).

док потрошна роба чини мањи део укупног увоза.¹⁹ Пораст спољнотрговинске робне размене остварена је уз повећање спољнотрговинског дефицита који је у 2019. години премашао 4,5 млрд. ЕУР, а у првом кварталу 2020. већ достигао вредност од 1,3 млрд. ЕУР.

У периоду од 2015. до 2016. године, девизни курс РСД према ЕУР је благо депрецирао, а просечан годишњи курс РСД према ЕУР је био највећи 2016. године када је износио 123,12. Током периода 2017-2019. година девизни курс је благо апрецирао, што је могло да се измери кумулативним јачањем динара за 5%.²⁰ Народна банка Србије (НБС) објашњава овакво кретање домаће валуте бољим макроекономским изгледима и вишим стопама економског раста, као и бржим приливом страних директних инвестиција и куповином дугорочних динарских државних хартија од вредности од стране нерезидената, што је допринело расту девизних резерви. Девизне резерве НБС повећане су са 10,4 (2015.) на 13,4 млрд. ЕУР (2019.). Покривеност увоза роба и услуга девизним резервама износила је 5,7 месеци 2019. године, а у првом кварталу 2020. године 5,5 месеци. Удео спољног дуга у БДП-у смањен је са 73,5% (2015.) на 61,9% (2019. године) да би у првом кварталу 2020. године уз благо повећање износио 62,1%.

Републички буџет се кретао од дефицита који је 2015. и 2016. године износио 2,7% и 0,2% БДП-а, респективно, ка суфициту измереном у висини од 0,2% БДП-а 2019. године. У првом и другом кварталу 2020. године буџет је био у дефициту који је нарочито био висок у другом кварталу (20,1% БДП-а). Раст буџетског дефицита у 2020. години објашњава се нижим индиректним порезима, одлагањем плаћања директних пореза и издвајањима из буџета која се односе на директну помоћ привредним субјектима и грађанима, као и набавком медицинске опреме као одговора државе на кризу изазвану COVID-19 пандемијом. Пројекције буџетског дефицита за 2020. годину показују да минус не би требало да буде већи од 9,0% БДП-а. Јавни дуг је смањен са 70,0% БДП-а 2015. године на 52,0% у 2019. години, а очекивања су да ће и до краја 2020. године остати испод 60% БДП-а, иако је у другом кварталу 2020. износио 57,3% БДП-а.²¹

1.2. КОНКУРЕНТНОСТ ПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

Према индексу глобалне конкурентности Србија је у периоду од 2015-2017. године, у поређењу са четири суседне земље, заузимала лошију позицију од Албаније, Црне Горе и Северне Македоније, а била је само боље рангирана од Босне и Херцеговине. Од 137 земаља укључених у анализу 2017. године, према индексу глобалне конкурентности Србија се налазила на 78. месту, Албанија на 75., Црна Гора на 77., а Босна и Херцеговина на 103. месту.²² Уколико се посматрају само три издвојене компоненте, према начину израчунавања индекса глобалне конкурентности који је примењиван закључно са 2017. годином: макроекономско окружење (које је саставни део стуба 1 - основни захтеви) и високо образовање и обуке и ефикасност тржишта рада (стуб 2 – постигнута ефикасност), према показатељима макроекономске стабилности Србија је

¹⁹ Влада Републике Србије (2020а). Програм економских реформи за период од 2020. до 2022. године. Приступљено 31.08.2020: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>

²⁰ Народна банка Србије, (2020). Макроекономска кретања у Србији, ppt презентација. Приступљено 31.08.2020: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

²¹ Ибид.

²² Северна Македонија је искључена из анализе 2017. године због недовољног броја података, а 2016. године је заузимала 68. место.

2017. године значајно побољшала своју позицију (заузима је 72. место), према високом образовању и обукама налазила се на 59. месту, а према ефикасности тржишта рада на 92. месту. Према трећем стубу, који су чиниле иновације и фактори софистицираности, 2015. године Србија је заостајала за свим посматраним земљама, док је 2016. и 2017. била боља само од Босне и Херцеговине и заузима је 120. (од 138 земаља 2016. године) и 104. место (од 137 земаља 2017. године).

Према новом методолошком концепту, од 2018. године композитни индекс глобалне конкурентности, уместо на три, почива на четири стуба које чине окружење, људски капитал, тржишта и иновациони екосистем. Рангирање изабраних земаља приказано је у табели 4.

Табела 4 Индекс глобалне конкурентности за изабране земље, 2018-2019. година

	2018					2019				
	С Р Б	А Л Б	Б И Х	М Н Е	М К Д	С Р Б	А Л Б	Б И Х	М Н Е	М К Д
Укупан ранг	65	76	91	71	84	72	81	92	73	82
Стуб 1 - Омогућити окружење										
Институције	76	68	111	63	85	75	76	114	53	84
Инфраструктура	48	100	89	89	80	51	98	84	83	75
Усвајање ИКТ	60	74	86	58	70	77	75	80	57	70
Макроекономска стабилност	64	97	73	102	70	64	104	64	104	82
Стуб 2 - Људски капитал										
Здравље	67	45	52	55	71	76	46	73	65	64
Вештине	56	47	87	52	81	55	50	82	53	83
Стуб 3 – Тржишта										
Тржиште добара	66	58	106	45	107	73	75	108	42	110
Тржиште рада	52	34	112	25	78	54	38	107	26	82
Финансијски систем	79	105	83	51	80	82	102	80	44	83
Величина тржишта	75	108	99	132	109	74	111	101	134	109
Стуб 4 - Иновациони екосистем										
Пословни динамизам	59	48	106	50	57	54	63	117	50	65
Иновативна способност	56	91	114	74	98	59	110	117	69	97

Извор: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2018-2019.

Напомена: 2018. године рангирано је 140, а 2019. године 141 земаља. Ознаке земаља: СРБ=Србија, АЛБ=Албанија, БИХ=Босна и Херцеговина, МНЕ=Црна Гора и МКД=Република Северна Македонија.

Од посматраних земаља, само је Северна Македонија успела да благо побољша конкурентску позицију у глобалној економији 2019. године, остале земље су се помериле за неколико места уназад. Србија се нашла на 72. месту. На лошији положај су утицала померања у компонентама окружења (стуб 1) које се односе на инфраструктуру и усвајање ИКТ вештина. У оквиру људског капитала (стуб 2) здравље популације је доста лошије оцењено на бази смањеног броја очекиваних година трајања здравог живота (Србија заузима 76. место), док се према вештинама радне снаге нашла на 55. месту. Трећи стуб, који почива на вредновању тржишта, укључујући и тржиште рада, такође је неповољније оцењен. Обе компоненте тржишта рада, флексибилност и систем награђивања и подстицаја, имају лошији ранг. Погоршање позиције на бази сагледавања флексибилности тржишта рада, резултат је смањене флексибилности одређивања зарада, перцепције о лошијим радничким правима и недовољној интерној мобилности радне снаге.

1.3. АНАЛИЗА ТРЖИШТА РАДА

1.3.1. ОСНОВНИ ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА

Анкета о радној снази (АРС), која сагледава стање и прати промене на тржишту рада, спроводи се од 1995. године у Републици Србији. На почетку истраживања спроводила се једанпут годишње. Међутим, услед методолошких промена, од 2015. године, Републички завод за статистику (РЗС), уз коришћење међународних препорука и дефиниција, спроводи континуирано АРС, при чему је дошло до пораста броја домаћинстава у узорку, као и до промена у самом начину оцењивања.²³ Из тог разлога, тј. због методолошких промена које су настале, анализирају се индикатори тржишта рада од 2015. године.

За преглед тржишта рада Републике Србије битно је напоменути да, према кварталном поређењу индикатора, закључујемо да у првој половини 2020. године COVID-19 пандемија није знатно утицала на основне индикаторе тржишта рада, првенствено на стопу незапослености и стопу активности.

Стопа активности је износила је 52% у другом кварталу 2020. године, што је смањење од 2,8 п.п. у односу на исти квартал претходне године.

Стопа незапослености, за лица старија од 15 година, у другом кварталу 2020. године износила је 7,3%, што је пад од 3 п.п. у односу на исти квартал 2020. године. Стопа незапослености код младих старости 15-24 године у другом кварталу 2020. године је била нижа у односу на исти квартал 2019. године за 3,7 п.п и износила је 20,7%. (Табела 5).

²³ Више о методологији АРС <https://publikacije.stat.gov.rs/G2017/Pdf/G20177069.pdf>

Табела 5 Индикатори тржишта рада Србије, за лица старости од 15 и више година и 15-24, I и II квартала 2020. године

	I квартал 2019. године	II квартал 2019. године	I квартал 2020. године	II квартал 2020. године	Промена I 2019/2020 п.п.	Промена II 2019/2020 п.п.
Стопа активности	53,9%	54,8%	54%	52%	0,1	-2,8
Стопа запослености	47,4%	49,2%	48,7%	48,2%	1,4	-1,0
Стопа незапослености	12,1%	10,3	9,7%	7,3%	-2,4	-3,0
Стопа неактивности	46,1%	45,2%	46%	48%	-0,1	-2,8
Стопа незапослености младих	30,7%	24,4%	25,5%	20,7%	-5,2	-3,7

Извор: Републички завод за статистику, 2020²⁴.

У другом кварталу 2020. године, стопа запослености за лица старија од 15 година износила је 48,2%, што је пад од 1 п.п. у односу на исти квартал 2019. године. У поређењу другог квартала 2019. и 2020. године доминантан је пад запослених у Београдском региону (за 31.500 запослених), док је у Региону Јужне и Источне Србије регистрован најмањи пад запослености од свих региона (за 9.300).

Табела 6 Индикатори тржишта рада Србије, 2015. и 2019. године

	2015 15 и више година	2016 15 и више година	2017 15 и више година	2018 15 и више година	2019 15 и више година	Промена 2015/2020 п.п.
Стопе активности	51,6	53,3	54	54,5	54,6	3
Стопе запослености	42,5	45,2	46,7	47,6	49	6,5
Стопе неактивности	48,4	46,7	46	45,5	45,4	-3
Стопе незапослености	17,7	15,3	13,5	12,7	10,4	-7,3

Извор: Републички завод за статистику, 2019.

Индикатори тржишта рада Републике Србије у последњих неколико година бележе помаке, што је конзистентно и са позитивним трендом макроекономских показатеља. У 2019. години, стопа неактивности износила је 45,4%, за лица старија од 15 година, док је за 3 п.п. била већа у 2015. години. Иако је јаз неактивних мушкараца и жена редукован

²⁴ Републички завод за статистику (2020). Преузето са <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020107?languageCode=sr-Cyrlhttps://data.stat.gov.rs/Home/Result/24021301?languageCode=sr-Cyrl>

у односу на претходне године, према подацима за 2019. годину, жене су и даље знатно неактивније на тржишту рада од мушкараца. Стопа неактивности жена старости од 15 и више година износила је 53%, а мушкараца 37% у 2019. години.

Тренд пада незапослености се наставља као и претходних година. Стопа незапослености у 2019. години износила је 10,4% за популацију старију од 15 година. У односу на 2015. годину, ова стопа је нижа за 7,3 п. п. Стопа незапослености жена је већа у односу на стопу незапослености мушкараца за 1,3 п. п. у 2019. години.

Стопа запослености становништва старости 15 и више година у 2019. години износила је 49%, што је раст од 6,5 п.п. у односу на 2015. годину. Посматрајући период од 2015. до 2019. године, стопа запослености мушкараца виша је у односу на стопу запослености жена у просеку за око 15 п. п.

1.3.2. РЕГИСТРОВАНА ЗАПОСЛЕНОСТ

Према подацима регистроване запослености, у 2019. години дошло је до повећања броја запослених, тачније у периоду од 2015. до 2019. године, укупан број запослених порастао је са 1.989.617 на 2.173.135 (слика 1).

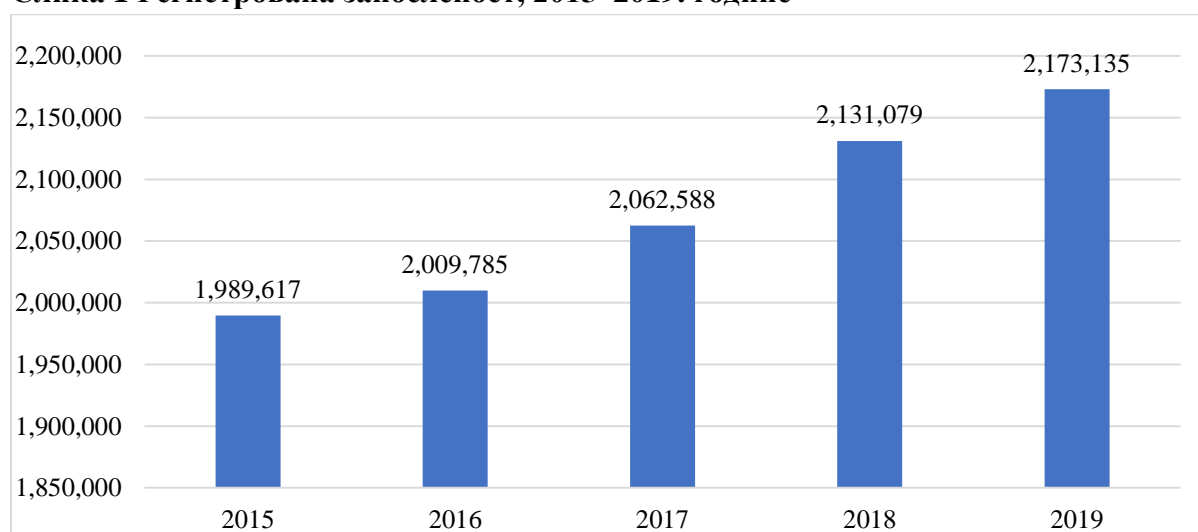
Од укупно 2.173.135 запослених у 2019. години, 377.439 лица су предузетници и запослени код њих и лица која самостално обављају делатност, а 71.868 су регистровани индивидуални пољопривредници.

Највећи број лица је запослен у прерађивачкој индустрији (459.647 запослених) и у сектору трговина на велико и мало и поправки моторних возила (342.569 запослених).

Посматрајући према регионима регистровану запосленост, Београдски регион бележи највећи број запослених (742.121), док је у Региону Источне и Јужне Србије број запослених (372.154) најмањи у односу на остале регионе.

У поређењу са претходном годином, у 2019. години повећан је број запослених са средњим, као и са високим образовањем.

Слика 1 Регистрована запосленост, 2015–2019. године



Извор: Републички завод за статистику, 2019.

Као и претходних година, настављен је тренд пораста формалне и пада неформалне запослености. У периоду од 2015. до 2019. године, укупан број формално запослених

порастао је за око 321.000, од којих је 304.000 формално запослених у непољопривредним делатностима. У 2019. регистрован је пад укупно неформално запослених у односу на 2015. годину за 5.300, од тога 4.000 ван пољопривреде.

Стопа неформалне запослености износила је 18,2% 2019. године, што је за 2,2 п. п. мање него 2015. године.

1.3.3. МЛАДИ НА ТРЖИШТУ РАДА

У периоду од 2015. до 2019. године забележен је константни пад стопе незапослености младих²⁵, али са друге стране је дошло и до смањења броја младе популације. Од 2015. године, стопа незапослености младих старости од 15 до 24 године са 43,2% пала је на 27,5%, колико је износила 2019. године. Поред позитивне тенденције смањења незапослености младих, ова категорија лица и даље је у неповољнијем положају на тржишту рада у односу на осталу популацију.

Подаци из 2019. године показују да у Србији највећи број незапослених чине млади у категорији од 25 до 29 година, чак 55.900 незапослених лица, док су иза њих млади старости од 20 до 24 године, 45.100 незапослених лица и од 15 до 19 година, 13.200 незапослених лица.

Табела 7 Индикатори тржишта рада младих (15-24), 2015. и 2019. година

	2015	2016	2017	2018	2019
Стопе активности	29,2	30,3	30,6	30	29,6
Стопе запослености	16,6	19,7	20,9	21,1	21,5
Стопе неактивности	70,8	69,7	69,4	70	70,4
Стопе незапослености	43,2	34,9	31,9	29,7	27,5

Извор: Републички завод за статистику, 2019.

Посматрајући индикаторе тржишта рада младих старости од 15 до 24 године, уочљиво је да стопе неактивности и запослености нису бележиле знатне промене у односу на претходне године. Стопа запослености младих у 2019. години износила је 21,5%, што је пад за око 5 п. п. у односу на 2015. годину (табела 7).

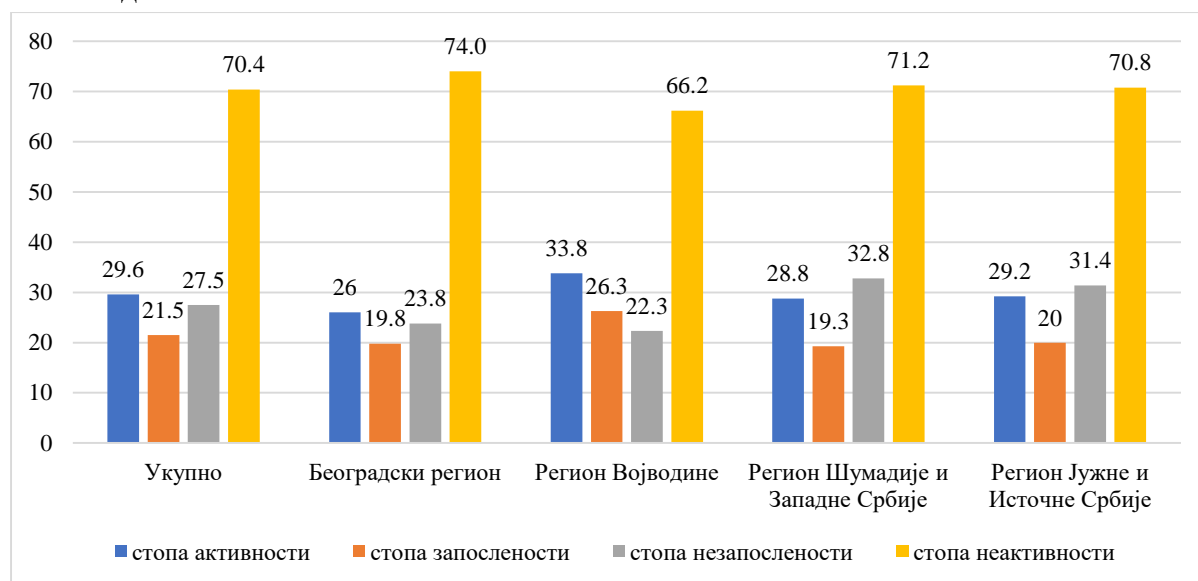
Стопа неактивности младих, такође је готово непромењена у односу на претходне године, и у 2019. години износила је 70,4% (табела 7).

Посматрано по регионима, у 2019. је највиша стопа неактивних младих старости од 15 до 24 године регистрована у Београдском региону (74%), док је највећа запосленост младих забележена у региону Војводине, 26,3% (слика 2). Висока стопа неактивности младих оправдано је објашњена школовањем младих²⁶. Млади у РС који су у процесу образовања, мање су присутни на тржишту рада у односу на њихове вршњаке из земаља ЕУ.

²⁵ Иако се према дефиницији Међународне организације рада (МОП) у категорију младих сврставају лица старости од 15 до 24 године, у Републици Србији се, у складу са Законом о младима (Службени гласник РС, бр. 50/2011), младима се сматрају лица до 30 година старости.

²⁶ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Национална стратегија запошљавања за период од 2011. до 2020. године (2011). Преузето са <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

Слика 2 Индикатори тржишта рада младих старости 15–24 године, према региону, 2019. године



Извор: Републички завод за статистику, 2019.²⁷

Стопа раног напуштања школовања, проценат младих старости 18–24 године са највише завршеном основном школом, који нису укључени у даље образовање или обуку – у опадању је и износила је у 2019. години 6,6%. Тачније, број младих који напуштају школовање смањено се са 42.906 (2015) на 33.400 (2019).

Млада популација која није запослена, није у процесу образовања нити је на обуци (*NEET* стопа) чини удео од 15,3% младих старости од 15 до 24 године, и 18,9% младих старости од 15 до 29 година. Пад стопе регистрован је од 2015. године, када је стопа износила 19,9% за младе старости од 15 до 24 године и 24,5% за младе старости од 15 до 29 година. Виша *NEET* стопа је у руралним подручјима него у урбаним срединама, као и међу женским делом популације него мушким.

Табела 8 NEET- млади старости 15–24 и 15-29 година који нису запослени и нису у образовању и обуци, од 2015. до 2019. године

	<i>NEET</i>	
	15-24	15-29
2015	19,9	24,5
2016	17,7	22,3
2017	17,2	21,7
2018	16,5	20,1
2019	15,3	18,9

Извор: Републички завод за статистику, 2019.

²⁷ Републички завод за статистику (2019), Билтен Анкете о радној снази. Преузето са <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/publikacije/publication/?p=12393>

1.3.4. ЖЕНЕ НА ТРЖИШТУ РАДА

Без обзира на помаке у последњих неколико година, родни јаз и даље је присутан према свим индикаторима тржишта рада Србије. Жене су у знатно неповољнијој ситуацији него мушки део популације, поготово у поређењу са земљама ЕУ.

Стопа активности жена старосне категорије 15-64 у 2019. години износила је 61,3% а мушкараца 74,9%. Упоредијући са просеком ЕУ, стопа активности жена у Србији нижа је за 7,4 п. п.

Приметан је скок стопе запослености женске популације, од око 9,4 п. п. у периоду од пет година, тачније од 2015. до 2019. године. Стопа запослености за исти период мушке популације порасла је за 13,5 п. п. У 2019. години, стопа запослености жена износила је 54,3% а у ЕУ 64,1%.

Стопа незапослености жена у 2019. години износила је 11,5%, док је стопа незапослености код мушког дела популације била нешто нижа 10,4%. Иако је дошло до пада стопе у протеклих пет година, око 7,8 п.п., стопа незапослености женске популације у РС је скоро двоструко виша него просечна стопа незапослености жена у ЕУ.

Табела 9 Компаративна анализа индикатора тржишта рада према полу, за лица старости од 15 до 64 године, 2015. и 2019. године

		2015	2019	Промена 2019/2015. у процентним поенима	ЕУ 28 у 2019. години
Стопе активности	Укупно	63,6	68,1	4,5	74,1
	Мушко	71,6	74,9	3,3	79,4
	Женско	55,6	61,3	5,7	68,7
Стопе запослености	Укупно	52	60,7	8,7	69,3
	Мушко	59,1	67,1	8	74,5
	Женско	44,9	54,3	9,4	64,1
Стопе неактивности	Укупно	36,4	31,9	-4,5	25,9
	Мушко	28,4	25,1	-3,3	20,6
	Женско	44,4	38,7	-5,7	31,3
Стопе незапослености	Укупно	18,2	10,9	-7,3	6,7
	Мушко	17,4	10,4	-7	6,1
	Женско	19,3	11,5	-7,8	6,5

Извор: Републички завод за статистику, Евростат, 2019.

Није присутна значајна разлика међу стопама незапослености мушке и женске популације старости од 15 до 64 године, која је у 2019. години износила око 1 п.п. Стопа незапослености жена је у 2019. години износила 11,5%.

Према статистичким подацима Националне службе за запошљавање у 2019. години је регистровано 286.872 жена, или од укупног броја незапослених на евиденцији 54,2% чине жене (табела 10). Занимљива је чињеница да се удео незапослених жена у укупном броју незапослених у последњих пет година није драстично повећао, тачније забележено је повећање од 3 п.п.

У 2019. години, највећи удео незапослених жена од укупног броја незапослених је регистрован у региону Београда (59,8%), док је најнижи регистрован у региону Јужне и Источне Србије (51,5%).

У 2019. години, жене са вишим и високим образовањем су учествовале са 17,1% у укупном броју незапослених жена, а ниско квалификоване жене са 32,7% од укупног број незапослених жена, што је за 1 п.п. мање од учешћа незапослених лица са ниском квалификацијом у укупној популацији.

Табела 10 Број незапослених према евиденцији Националне службе за запошљавање, 2015-2019. године

	укупно	жене	%
2015	743.158	380.274	51,2%
2016	713.153	367.096	51,5%
2017	650.573	339.048	52,1%
2018	583.099	308.490	52,9%
2019	529.508	286.872	54,2%

Извор: Национална служба запошљавања, 2019.²⁸²⁹

1.3.5. ОСОБЕ СТАРИЈЕ ОД 50 ГОДИНА

Према подацима Евростат-а (2019)³⁰, стопа активности, за лица старости од 50 до 64 године, бележи константан раст у последњих неколико година и у 2019. години је износила 61,1%. Стопа запослености је у периоду од 2015. до 2019. године забележила скок од 10,7 п.п. Док је према подацима из 2019. године, стопа незапослености за ову старосну кохорту износила 6,9% што је пад од 5 п.п. у односу на 2015. годину.

Од укупног броја незапослених, регистрованих на евиденцији НСЗ, у октобру 2020. године, удео лица старости од 50 до 54 године је 11,6% или 58.576 лица; незапослених старости од 55 до 59 година 12,7% или 62.831 лица; и 9,9% незапослених старости од 60 до 65 година или 49.149 лица. Према структури образовања старијих од 50 година, највећи је удео незапослених без квалификација и ниско-квалификованих, 52,3% са завршеном средњом школом и 8,9% са високим и вишим образовањем.

Највећи јаз између мушкараца и жена присутан је код лица старости од 50 до 54 године, где жене предњаче у броју незапослених.³¹

²⁸ Национална служба запошљавања (2015), Статистички билтен, преузето са http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/3/3794_bilten_nsz_06_2015.pdf

²⁹ Национална служба запошљавања (2020), Статистички билтен, преузето са http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15234_bilten_nsz_-_jun_2020.pdf

³⁰ Евростат (2019). Преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ERGAN_custom_212357/default/table?lang=en

³¹ Национална служба за запошљавање, Статистички билтен, октобар 2020. Преузето са http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15584_bilten_nsz_oktobar_2020.pdf

1.4. УТИЦАЈ ВИРУСА КОРОНА НА ТРЖИШТЕ РАДА

Утицај кризе изазване пандемијом није био приметан у првој половини 2020. године. Тренд повећања броја запослених наставио се и у првом и другом кварталу 2020. године (табела 11). Подаци регистроване запослености у другом кварталу 2020. године показују да је укупан број запослених повећан за 35.532 у односу на исти квартал 2019. године. Тачније, дошло је до повећања броја запослених у радном односу и ван њега за 37.100 лица, повећања броја предузетника и запослених код њих и лица која самостално обављају делатност (у радном односу и ван њега) за 4.091, док је регистрован пад од 5.659 лица у односу на исти квартал претходне године код регистрованих индивидуалних пољопривредника.

Табела 11 Регистрована запосленост, први и други квартал 2019. и 2020. године

	2019/I квартал	2019/II квартал	2020/I квартал	2020/II квартал
Регистрована запосленост – укупно	2.147.948	2.161.533	2.186 834	2.197.065
Запослени код правних лица (у радном односу и ван њега)	1.702.897	1.715.436	1.743 643	1.752.536
Предузетници и запослени код њих и лица која самостално обављају делатност (у радном односу и ван њега)	370.640	373.444	374.306	377.535
Регистровани индивидуални пољопривредници	74.411	72.653	68.885	66.994

Извор: Републички завод за статистику, 2020.

Међутим, до пада запослености дошло је у појединим секторима, у поређењу са истим кварталом претходне године. Приметан је пад запослених у секторима пољопривреде, шумарства и рибарства; климатизације и снабдевања електричном енергијом, гасом, паром; снабдевања водом; управљања отпадним водама, контролисања процеса уклањања отпада и сличних активности; административне и помоћне услужне делатности и у сектору здравствене и социјалне заштите (табела 12).

Табела 12 Регистрована запосленост према секторима, први и други квартал 2019. и 2020. године

	2019/I квартал	2019/II квартал	2020/I квартал	2020/II квартал	I 2019/2020	II 2019/2020
Укупно	2.073.537	2.088.881	2.117.949	2.130.072	-44.412	-41.191
A. Пољопривреда, шумарство и рибарство	30.612	30.904	29.996	30.373	616	531
B. Рударство	25.590	25.880	28.732	28.963	-3.142	-3.083
C. Прерађивачка индустрија	452.474	455.799	468.560	471.446	-16.086	-15.647
D. Снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација	26.122	25.910	24.525	24.668	1.597	1.242
E. Снабдевање водом; управљање отпадним водама, контролисање	35.558	35.889	35.474	35.291	84	598

процеса уклањања отпада и сличне активности						
Г. Грађевинарство	100.370	103.842	110.619	114.341	-10.249	-10.499
Г. Трговина на велико и трговина на мало; поправка моторних возила и мотоцикала	340.631	342.648	340.711	343.147	-80	-499
Н. Саобраћај и складиштење	117.967	118.389	121.214	122.281	-3.247	-3.892
И. Услуге смештаја и исхране	81.135	81.532	83.178	83.784	-2.043	-2.252
Ј. Информисање и комуникације	65.441	66.154	70.386	73.059	-4.945	-6.905
К. Финансијске делатности и делатност осигурања	43.978	43.929	43.785	43.696	193	233
Л. Пословање некретнинама	6.431	6.618	7.052	7.144	-621	-526
М. Стручне, научне и техничке делатности	106.454	107.964	107.044	107.123	-590	841
Н. Административне и помоћне услужне делатности	105.171	104.759	103.017	100.282	2.154	4.477
О. Државна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање	155.548	157.724	157.444	158.261	-1.896	-537
Р. Образовање	146.746	146.154	152.579	150.628	-5.833	-4.474
Q. Здравствена и социјална заштита	155.955	156.339	153.229	154.605	2.726	1.734
Р. Уметност; забава и рекреација	35.820	36.249	37.624	37.549	-1.804	-1.300
С. Остале услужне делатности	41.533	42.199	42.779	43.429	-1.246	-1.230

Извор: Регистрована запосленост, Републички завод за статистику, 2020.³²

На основу презентованих података о кретању броја запослених у првом и другом кварталу 2020. године, можемо закључити да на самом почетку пандемија није имала значајан утицај на тржиште рада.³³ Разлог томе је, пре свега, увођење економских мера Владе Републике Србије у циљу спречавања утицаја кризе на економску стабилност. Ипак, први негативни удар на тржиште рада можемо очекивати у наредним кварталима, пре свега, због успоравања привредне активности у целом свету.

Према пројекцијама Међународне организације рада (МОР)³⁴, сектори који су највише погођени вирусом и који ће то бити и даље су сектори производње; смештаја и ресторана (угоститељства); трговина на велико и мало и поправка моторних возила и мотоцикала и сектор некретнина.

³² Регистрована запосленост (2020), Запослени у правним лицима, лица која самостално обављају делатност, предузетници и запослени код њих, по областима. Републички завод за статистику Преузето са <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/24021303?languageCode=sr-Cyrl>

³³ Павловић Д., Бодрожа Д., Вукмировић В. (2020), *The Economic Impact of the COVID-19 on the Serbia's Labor Market: Statistics and Facts*. Economic Analysis: Applied Research in Emerging Markets, 53 (1). pp. 1-13. ISSN 1821-2573

³⁴ ILO MONITORING, (2020), COVID-19 and the world of work, Second edition Updated estimates and analysis, International Labour Organization

Резултати истраживања SeCons-a³⁵, које је спроведено у априлу 2020. године на територији Републике Србије, показали су да су, у току наступања пандемије, највише били погођени запослени у трговини на мало и велико, услугама смештаја и исхране и прерађивачкој индустрији. Тачније, у већем броју су жене погођене у сектору информисања и комуникација, као и административних и помоћних услужних делатности, а мушкарци у сектору грађевинарства, што је и логично, имајући у виду полну структуру запослених.

Српска економија осетиће утицај кризе услед пада прихода од туризма и транспорта, пада прилива страних директних инвестиција и смањивања извоза.³⁶ Међутим, према пројекцијама Светске банке, очекује се да ће у 2021. и 2022. години доћи до опоравка и стопе раста од 4% у обе године. Међународни монетарни фонд (ММФ) пак прогнозира реални пад бруто домаћег производа од 3% (2020.), а затим раст од 7,5% (2021.).³⁷

Пројекције раста незапослености у европским економијама, у априлу 2020. године објавио је ММФ.³⁸ Очекује се да ће доћи до раста незапослености у наредном периоду, тачније у Републици Србији прогнозиран је раст незапослености са 10,9% (2019) на 13,4% (2020. и 2021. године). Највећи пораст стопе незапослености очекује се у Румунији и Бугарској (табела 13).

Табела 13 Пројекције стопе незапослености Међународног монетарног фонда

	Пројекције 2020.	Пројекције 2021.
Турска	17,2%	15,6%
Румунија	10,1%	6%
Мађарска	5,4%	4%
Бугарска	8%	4,5%
Србија	13,4%	13%
Хрватска	11,5%	8%

Извор: Међународни монетарни фонд, 2020.

Оптимистичније пројекције стопе незапослености износи Европска комисија³⁹, која сматра да ће доћи до опоравка на тржишту рада Србије 2021. године, када ће, према пројекцијама, са 12,7% (2020) стопа незапослености пасти на 10% (2021).

³⁵ SeCons (2020). "Утицај COVID-19 пандемије и мера за њено спречавање на запосленост и услове рада жена и мушкараца у Србији" Београд, Србија

³⁶ Niras-IP (2020), Economic Analysis for the E2E-Targeted Areas: From Education to Employment (E2E) Phase II 2020-2023, нацрт.

³⁷ Светска банка (2020). <http://pubdocs.worldbank.org/en/993911588146375878/WB-RER17-The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Country-Notes-Bosnian.pdf>

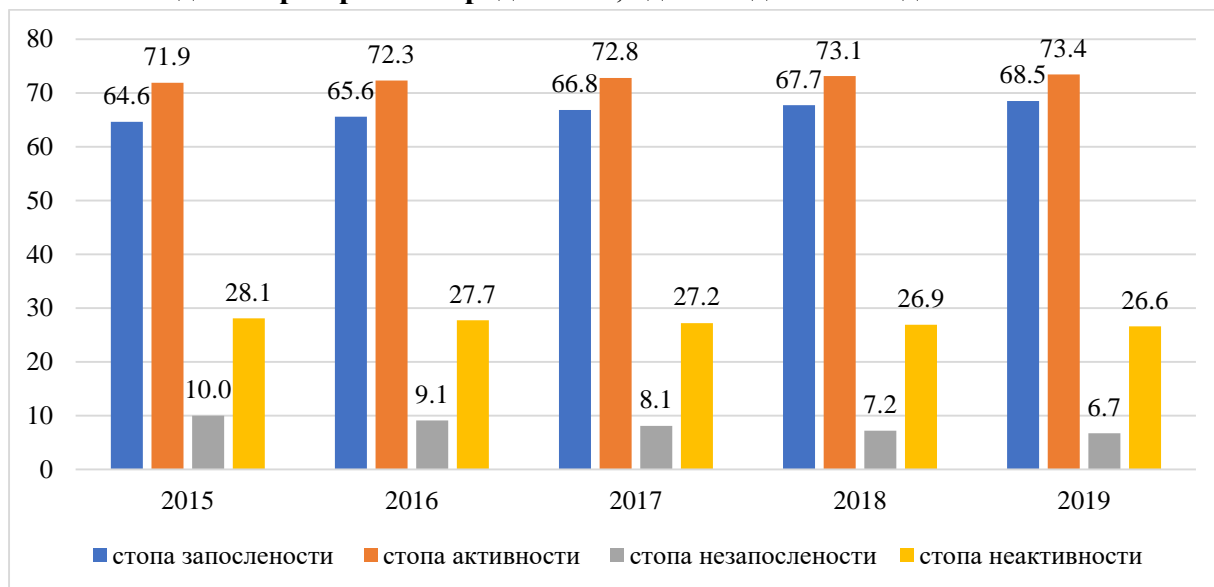
³⁸ Међународни монетарни фонд (2020), World economic outlook "The Great Lockdown", IMF. Washington, USA

³⁹ Европска комисија (2020), *European Economic Forecast, European Commission, Spring 2020*, преузето са https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2020_en

1.5. УПОРЕДНА АНАЛИЗА СА ЗЕМЉАМА ЕУ

У развијенијим европским земљама, становништво је знатно активније на тржишту рада. Стопа активности популације старости од 15 до 64 године у ЕУ27 износила је 73,4% у 2019. години. На Исланду, у Холандији и Шведској стопа активности сеже и преко 80%.⁴⁰

Слика 3 Индикатори тржишта рада ЕУ27, од 2015. до 2019. године



Извор: Евростат, 2019.³⁰

Стопа запослености у земљама ЕУ27 је са 65% у 2015. години порасла на 69% што је за скоро 9 п.п. више него у Србији.⁴¹

Стопа незапослености у ЕУ27 износила је 6,7% у 2019. години, док је у земљама као што су Чешка (2,1%), Немачка (3,2%), Пољска (3,3%), Холандија (3,4%), Мађарска (3,5%), Исланд (3,6%), Малта (3,7%), Велика Британија (3,8%) и у Норвешка (3,8%) износила мање од 4%.⁴²

Уочљиво је да су индикатори тржишта рада у ЕУ знатно стабилнији него у Србији, посебно индикатори који осликавају положај младих на тржишту рада. Стопа запослености младих у ЕУ27 износила је у 2019. години око 33%, док је у Србији, као и у земљама њеног региона које су део ЕУ, стопа запослености младих старости од 15 до 24 износила мање од 25% у 2019. години. Док на пример, у Румунији 24,7%, Бугарској 21,8%.⁴³

Млади у Србији мање су активни на тржишту рада у односу на њихове вршњаке у развијенијим европским земљама. Стопа активности младих на Исланду у 2019. години износила је 78,6%, у Холандији 70%, а у Швајцарској нешто ниже – 66,5%. Стопа

⁴⁰ Eurostat (2019), преузето са

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_wc160/default/table?lang=en

⁴¹ Eurostat (2019), преузето са https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergan/default/table?lang=en

⁴² Евростат (2019), преузето са

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN_custom_19558/default/table?lang=en

⁴³ Европска комисија (2019). Преузето са

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN_custom_182073/default/table?lang=en

активности младих старости од 15 до 24 године у земљама ЕУ27 износила је 39,4% у 2019. години.⁴⁴

Иако су, стопе незапослености младих у појединим земљама чланицама ЕУ ниже од 10% (Аустрија - 8,5%, Холандија - 6,7% и Немачка - 5,8%), креатори политика ЕУ и даље су забринути. Према подацима Европске комисије (2019)⁴⁵, 2,7 милиона младих у земљама ЕУ27 је незапослено. Просечна стопа незапослености младих старости од 15 до 24 године у ЕУ27, у периоду од 2015. до 2019. пала је са 21,7% на 15%. У појединим чланицама ЕУ стопа је двоструко виша од просечне стопе незапослености у ЕУ, у земљама попут Италије, Грчке и Шпаније. Стопа незапослености младих у 2019. години износила је 35,2% у Грчкој, 32,5% у Шпанији и 29,2% у Италији. Према најскоријим подацима *NEET* стопа за младе од 15 до 24 године је у ЕУ27 износила 10% што је за 5 п.п. мање него у Србији.

1.6. УПОРЕДНА АНАЛИЗА СА ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

У земљама Западног Балкана⁴⁶, Северна Македонија је имала највећу стопу незапослености у 2019. години, 17,4%, док иза ње следе Босна и Херцеговина (16,4%) и Црна Гора (15,4%) (табела 14).

У периоду од 2015. до 2019. године, приметан је пад незапослености у свим државама Западног Балкана, а посебно пад незапослености популације старости од 15 до 24 године (табела 15). Највећи пад незапослености код младих, у поређењу 2015/2019. године, остварила је Босна и Херцеговина, где је пад забележен за чак 28,5 п.п.

Северна Македонија се суочава са највећим бројем незапослених младих на Западном Балкану, на шта указује висока стопа од 35,6% која је измерена 2019. године.

Табела 14 Стопа незапослености 15-64, Западни Балкан, 2015-2019. године

	2015	2019
Црна Гора	17,8	15,4
Северна Македонија	26,3	17,4
Србија	18,2	10,9
Албанија	17,6	11,9
Босна и Херцеговина	28,2	16,4

Извор: Међународна организација рада, 2019⁴⁷.

⁴⁴ Европска комисија (2019): Преузето са

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_wc160/default/table?lang=en

⁴⁵ Европска комисија (2019): Преузето са

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN_custom_182084/default/table?lang=en

⁴⁶ Албанија, Србија, Северна Македонија, Босна и Херцеговина и Црна Гора.

⁴⁷ Међународна организација рада, 2019. Преузето са

https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer53/?lang=en&segment=&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A

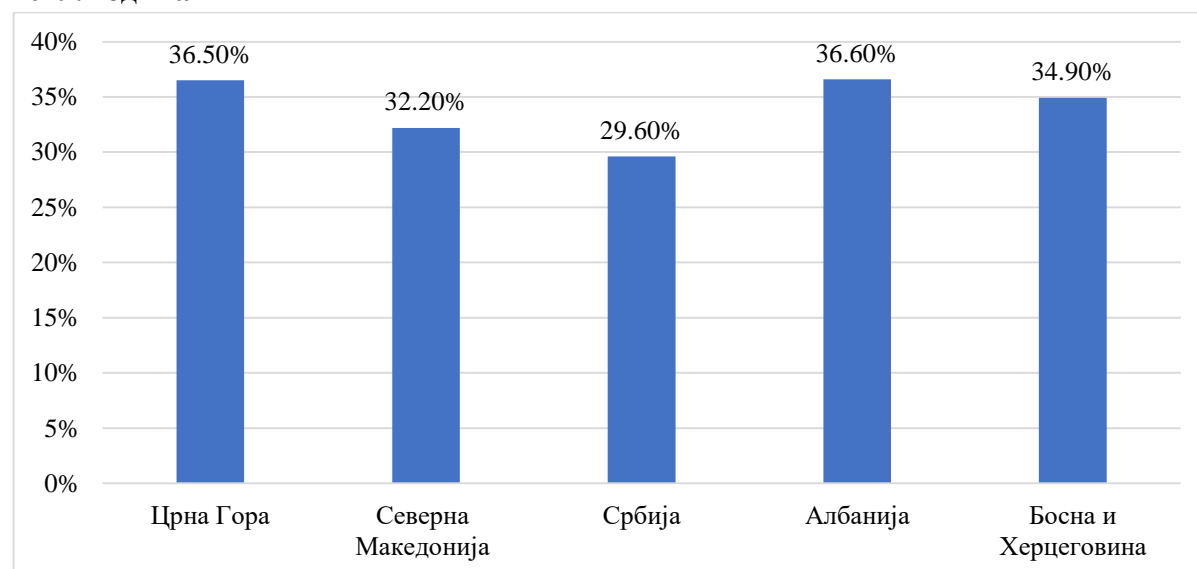
Табела 15 Стопа незапослености младих старости од 15 до 24 године, Западни Балкан, 2015-2019. године

	2015	2019
Црна Гора	37,6	25,2
Северна Македонија	47,3	35,6
Србија	43,2	27,5
Албанија	40	27
Босна и Херцеговина	62,3	33,8

Извор: Међународна организација рада, 2019.⁴⁸

Један од проблема на тржишту рада земаља Западног Балкана је ниска активност радне снаге. Стопа активности (популација од 15 до 64 године) се креће 65,1% у Црној Гори и 65,5% у Северној Македонији, док је нешто већа у Србији (67,6%) и Албанији (66,5%). Најнижа стопа активности у 2019. години је забележена у Босни и Херцеговини, 56,9%.⁴⁹

Слика 4 Стопа активности младих старости од 15 до 24 године, Западни Балкан, 2019. година



Извор: Међународна организација рада, 2019.⁵⁰

Према подацима за 2019. годину, поредећи земље Западног Балкана, стопа активности младих је најнижа у Србији. Албанија и Црна Гора имају највећу стопу активности младих од свих земаља Западног Балкана, око 36% (слика 4).

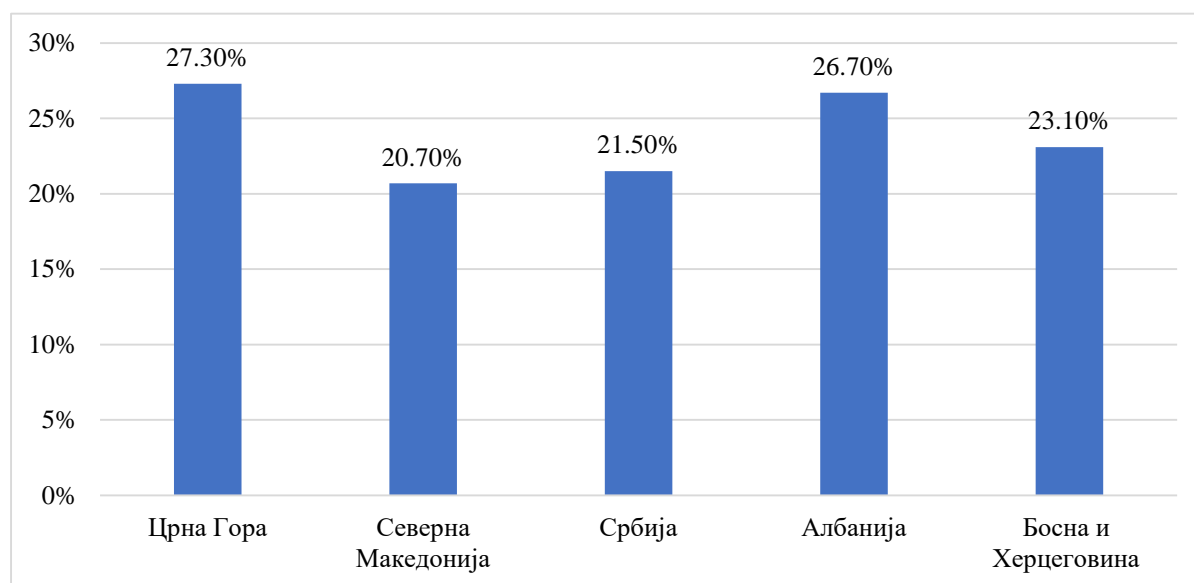
Највећа стопа запослености код младих је забележена у Црној Гори, 27,3%, а најнижа у Северној Македонији (20,7%) (слика 5).

⁴⁸ Међународна организација рада, 2019. Преузето са https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer53/?lang=en&segment=&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A

⁴⁹ Међународна организација рада (2019). Преузето са https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer53/?lang=en&segment=&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A

⁵⁰ Међународна организација рада, 2019. Преузето са https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer53/?lang=en&segment=&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A

Слика 5 Стопа запослености младих старости од 15 до 24 године, Западни Балкан, 2019. година



Извор: Светска банка, 2019.⁵¹

1.7. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА

Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености⁵², Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵³, Закон о запошљавању странаца⁵⁴ и Закон о агенцијском запошљавању⁵⁵ представљају стратешки и законодавни оквир политике запошљавања у Републици Србији.

НСЗС за период 2011-2020⁵⁶ као основни циљ политике запошљавања Републике Србије до краја 2020. године утврдила је успостављање ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста запослености и усклађивање политике запошљавања и институција тржишта рада са тековинама ЕУ. НСЗС је дефинисала четири стратешка правца и приоритета политике запошљавања за утврђени референтни период:

- 1) подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалне и локалне политике запошљавања;
- 2) унапређење људског капитала и веће социјално укључивање;
- 3) развој институционалних капацитета и експанзија активних политика запошљавања
- 4) редуковање дуалности на тржишту рада.

⁵¹ Светска банка (2019). Преузето са https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.NE.ZS?end=2019&locations=ID&most_recent_year_desc=true&start=2019

⁵² Службени гласник РС, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон.

⁵³ Службени гласник РС, број 36/2009 и 32/2013.

⁵⁴ Службени гласник РС, број 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.

⁵⁵ Службени гласник РС, број 86/2019.

⁵⁶ Службени гласник РС, број 37/2011.

Током периода примене НСЗС урађена је средњорочна евалуација, односно процена успешности НСЗС за првих пет година примене.⁵⁷ Према налазима поменуте евалуације први петогодишњи период реализације НСЗС карактерише стално јачање успостављеног система политике запошљавања, јачање институција тржишта рада и прилагођавање креирања и спровођења мера активне политике запошљавања потребама националног и локалног тржишта рада и расположивим средствима за реализацију мера активне политике запошљавања. Посебна пажња била је усмерена ка унапређењу положаја рањивих група на тржишту рада, као начина подршке њиховом економском оснаживању, али и борбе против сиромаштва и социјалне искључености.⁵⁸

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености уређује послове и носиоце послова запошљавања, права и обавезе незапослених лица и послодаваца, активну политику запошљавања, осигурање за случај незапослености и друга питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у Републици Србији.⁵⁹

Овим Законом, успостављен је циклус планирања мера и програма активне политике запошљавања. На годишњем нивоу усваја се НАПЗ, којим се циљеви утврђени Стратегијом операционализују, утврђују конкретни програми и мере активне политике тржишта рада (АПТР) који ће се реализовати, као и приоритетне категорије теже запошљивих лица. У изради односно дефинисању циљева и приоритета политике запошљавања учествују представници релевантних институција, социјалних партнера и других заинтересованих страна. Од 2019. године израда НАПЗ у потпуности је усклађена са Законом о планском систему Републике Србије⁶⁰ и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика⁶¹. У циљу реализације НАПЗ, сваке године закључује се Споразум о учинку Националне службе за запошљавање којим се утврђују обавезе, циљеви, очекивани резултати, рокови за извршење и финансијски оквир.

У циљу децентрализације политике запошљавања, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености предвиђа да на локалном нивоу, локални савети за запошљавање (ЛСЗ) могу да кроз локалне акционе планове запошљавања (ЛАПЗ) креирају локалне политике запошљавања, планирају одговарајуће програме и мере АПТР и опредељују средства за њихову реализацију у оквиру локалних буџета. Како би се подстицао развој локалних политика запошљавања, предвиђена је могућност суфинансирања ЛАПЗ-ова.

Доношењем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом 2009. године створени су услови за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада и њихову професионалну рехабилитацију у складу са међународним стандардима. Законом се уређују подстицаји за запошљавање особа са инвалидитетом, процена радних способности, професионална рехабилитација, обавеза

⁵⁷ https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/procena_uspesnosti_nacionalne_strategije_zaposljavanja_za_period_2011-2020_godine_za_prvih_5_godina_primene_2011-2015.pdf

⁵⁸ Процена успешности Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године – за првих пет година примене (2011-2015), Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, 2017.

⁵⁹ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Сл. гласник РС бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон.

⁶⁰ Службени гласник РС, број 30/2018.

⁶¹ Службени гласник РС, број 8/2019.

запошљавања особа са инвалидитетом, услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом, друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.⁶²

Законом о запошљавању странаца, донетим 2014. године, уређују се услови и поступак запошљавања странаца у Републици Србији и друга питања од значаја за запошљавање и рад странаца.⁶³ Закон, између осталог, уређује могућности заснивања радног односа са странцима, односно закључивања других уговора којима се остварују права по основу рада, samozapošljavanja странаца под прецизно уређеним условима, као и друга питања од значаја за запошљавање странаца.

Закон о агенцијском запошљавању усвојен је 2019. године са циљем да радници ангажовани преко агенција за привремено запошљавање имају једнаке услове и права из радног односа као и запослени код послодавца корисника. Примена Закона почела је 1. марта 2020. године.

Овим законом уређују се права и обавезе запослених који закључују уговор о раду са агенцијом за привремено запошљавање ради уступања на привремени рад послодавцу кориснику, под условима утврђеним овим законом, једнак третман уступљених запослених у погледу остваривања одређених права из радног односа и по основу рада (попут зараде, услова рада, радног времена, приступа објектима за исхрану и децу, итд.), услови за рад агенција за привремено запошљавање, начин и услови уступања запослених, однос између агенције и послодавца корисника, као и обавезе агенције и послодавца корисника према уступљеним запосленима.⁶⁴

Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима⁶⁵ усвојен је 2018. године са циљем поједностављења начина радног ангажовања лица и плаћања пореза и доприноса за рад на пословима који су сезонског карактера у појединим делатностима у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства. Закон дефинише који послови спадају у сезонске (они који се обављају само у одређено време током године, као што су: припрема земљишта, садња, сетва, жетва; заштита биља, резивање, пресађивање и проређивање, шишање / стрижа, испаша, нега стоке и други послови у сточарству, брање воћа и повртарских култура и сл.), ко може бити сезонски радник⁶⁶ (незапослена лица, запослена лица у складу са Законом о раду, странци, корисници новчане социјалне помоћи, пензионери, студенти), ко може бити послодавац (физичко лице које се бави пољопривредом без обзира да ли има регистровано пољопривредно газдинство или правно лице, укључујући и предузетнике, регистровано за обављање пољопривредне делатности у АПР). Закон предвиђа пријаву и одјаву радника путем портала и плаћање пореза и доприноса у фиксном износу (који у 2020. години износи укупно 322 динара по раднику, по дану ангажовања).

⁶² Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Сл. гласник РС бр. 36/2009 и 32/2013.

⁶³ Закон о запошљавању странаца, Сл. гласник РС бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.

⁶⁴ Закон о агенцијском запошљавању, Службени гласник РС, број 86/2019.

⁶⁵ Службени гласник РС, број 50/2018

⁶⁶ Сезонски радник је лице којег послодавац ангажује за обављање сезонских послова уз новчану накнаду, што значи да они који раде без накнаде за рад не спадају у сезонске раднике.

Политика запошљавања у Републици Србији у значајној мери условљена је и законским решењима у домену рада, образовања и пореске политике, као и међусекторским и стратешким усмерењима у другим секторима.

Закон о раду⁶⁷ дефинише права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Измене и допуне Закона о раду из 2014. доприносе стварању услова за успостављање пословног окружења (између осталих измена, продужен је рок на који се може закључити уговор на одређено време с 12 месеци на 24 месеца, омогућен је рад с непуним радним временом и уведен је рад на даљину, као флексибилни облици рада). Обавеза послодавца да на основу уговора о раду или другог уговора о обављању послова поднесе јединствену пријаву на обавезно социјално осигурање у року прописаном законом, којим се уређује Централни регистар обавезног социјалног осигурања, а најкасније пре ступања запосленог и другог радно ангажованог лица на рад уведена је изменама 2017. године.⁶⁸

Законом о националном оквиру квалификација Републике Србије (НОКС)⁶⁹, 2018. године успостављен је систем за уређивање квалификација, дефинисана је његова сврха, циљеви и принципи, као и врсте и нивои квалификација, начини стицања квалификација, описи знања, вештина, способности и ставова нивоа квалификација. Законом је предвиђено оснивање Савета за НОКС као саветодавног тела које даје препоруке о процесу планирања и развоја људског потенцијала у складу са јавним политикама у области целоживотног учења, запошљавања, каријерног вођења и саветовања; Агенције за квалификације ради обављања послова обезбеђивања квалитета и пружања стручне подршке Савету и другим надлежним организацијама у свим аспектима развоја и имплементације НОКС-а, као и Секторских већа, која су партнерски формирана стручна и саветодавна тела чија је основна функција дефинисање потреба за квалификацијама на тржишту рада у Републици Србији.

Закон о дуалном образовању⁷⁰, усвојен 2017. године, уредио је садржај и начин остваривања дуалног образовања, узајамна права и обавезе ученика, родитеља, односно других законских заступника ученика, школе и послодавца, материјално и финансијско обезбеђење ученика, као и друга питања од значаја за дуално образовање. Одредбе овог закона примењују се на део⁷¹ средњег стручног образовања и васпитања за образовне профиле у трајању од три, односно четири године и мајсторско и специјалистичко образовање, као и образовање за рад у трајању од две године. Према овом Закону, дуално образовање је модел реализације наставе у систему средњег стручног образовања и васпитања у коме се план и програм наставе и учења обавезно спроводе на два места, односно у школи и у компанији (код послодавца), што значи да ученици стичу компетенције, како у школи кроз теоријску наставу и вежбе, тако и у компанији у којој

⁶⁷ Службени гласник РС, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

⁶⁸ Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014-2017, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2018.

⁶⁹ Службени гласник РС, број 27/2018 и 6/2020

⁷⁰ Службени гласник РС, број 101/2017 и 6/2020

⁷¹ Према подацима Министарства просвете, науке и технолошког развоја, у школској 2019/20. години (од тренутка пуне примене Закона о дуалном образовању) око 2.600 ученика првог разреда и 400 компанија је било укључено у систем дуалног образовања. Укупно 37 дуалних образовних профила је било у понуди, у 72 средње стручне школе.

се изводи учење кроз рад, а све у складу са стандардом квалификације и планом и програмом наставе и учења.⁷²

Уз Закон о дуалном образовању, 2019. године усвојен је и Закон о дуалном моделу студија у високом образовању⁷³ који уређује садржај и начин остваривања дуалног модела студија у високом образовању, узајамна права и обавезе студената, високошколских установа и послодаваца, материјално и финансијско обезбеђење студената, као и друга питања од значаја за реализацију студија по дуалном моделу. У смислу овог Закона, дуални модел студија је модел реализације наставе на студијским програмима у високом образовању у коме се кроз активну наставу на високошколској установи и практичну обуку и рад код послодавца (учење кроз рад), стичу, усавршавају, односно изграђују знања, вештине, способности и ставови (компетенције) у складу са студијским програмом и стандардом квалификације.

Закон о образовању одраслих⁷⁴ уређује образовање и целоживотно учење одраслих као део јединственог система образовања у Републици Србији. Образовање одраслих обезбеђује одраслима током целог живота стицање компетенција и квалификација потребних за лични и професионални развој, рад и запошљавање, као и друштвено одговорно понашање. Образовање одраслих остварује се као формално образовање, неформално образовање и информално учење. Формално образовање одраслих обухвата основно и средње образовање. Неформално образовање одраслих, у смислу овог закона, јесу организовани процеси учења одраслих на основу посебних програма, ради стицања знања, вредности, ставова, способности и вештина усмерених на лични развој одраслих, рад и запошљавање и социјалне активности. Информално учење одраслих, у смислу овог закона, јесте процес самосталног стицања знања, вредности, ставова, способности и вештина, у свакодневном животном, радном и социјалном окружењу. Закон предвиђа и могућност признавања претходног учења (неформалног и информалног) спровођењем поступка процене знања, вештина и ставова од стране јавно признатог организатора активности.

Закон о порезу на доходак грађана⁷⁵ и Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање⁷⁶ својим одредбама у значајној мери утичу и условљавају кретања на тржишту рада. С тога се врше континуиране измене ових закона с циљем стварања повољнијих услова за привређивање, смањења трошкова пословања, отклањања сиве зоне у области запошљавања и превођења у легалне токове.

Најновијим изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање⁷⁷, усвојеним 2019. године, повећан је неопорезиви износ

⁷² Грујић, Г., Национални модел дуалног образовања: пут у будућност Србије, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Београд, 2020

⁷³ Службени гласник РС, број 66/2019

⁷⁴ Службени гласник РС, број 55/2013, 88/2017 – др. закон, 27/2018 – др. закон и 6/2020 – др. закон

⁷⁵ Службени гласник РС, број 24/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 – одлука УС, 7/2012 – усклађени дин. износи, 93/2012, 114/2012 – одлука УС, 8/2013 – усклађени дин. износи, 47/2013, 48/2013 - испр, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. износи, 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. износи, 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. износи, 7/2017 – усклађени дин. износи, 113/2017, 7/2018 – усклађени дин. износи, 95/2018, 4/2019 – усклађени дин. износи, 86/2019 и 5/2020 – усклађени дин. Износи.

⁷⁶ Службени гласник РС, број 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. износи, 8/2013 - усклађени дин. износи, 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. износи, 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 - усклађени дин. износи, 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. износи, 7/2017 - усклађени дин. износи, 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. износи, 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. износи, 86/2019 и 5/2020 - усклађени дин. Износи.

⁷⁷ Службени гласник РС, број 86/2019.

зараде са 15.300 на 16.300 динара, чиме је умањено фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада; уведене су нове олакшице за послодавце – новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатности, по основу зараде оснивача који су запослени у тим привредним друштвима, као и за послодавце који заснују радни однос са квалификованим новозапосленим лицем; умањене су пореске основице по основу зараде лица која заснују радни однос са послодавцем, као новонастањени обвезници на територији Републике Србије и за којима, као лицима са посебним стручним знањима, постоји потреба на домаћем тржишту рада; продужен је период примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица, у виду права на повраћај дела плаћеног пореза по основу зараде новозапосленог лица у распону од 65% до 75% до 31. децембра 2020. године. Поменутих изменама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање такође су смањене стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање са 26% на 25,5%, тако да се доприноси на терет послодавца сада плаћају по стопи од 11,5% (уместо пређашњих 12%). Овим је, с једне стране, додатно смањено фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада, и са друге стране, смањени су трошкови пословања за послодавце и друге исплатиоце прихода.

Важан стратешки документ који истиче 2020. године, а у значајној мери је обликовао политику запошљавања у претходном периоду је и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСРП) усвојен 2016. године. ЕСРП је представљао кровни стратешки документ и главни механизам за дијалог о приоритетима Републике Србије са ЕУ у области запошљавања, социјалног укључивања и социјалне политике, а обухватао је области тржишта рада и запошљавања, људски капитал и вештине, социјално укључивање и социјалну заштиту, укључујући и систем пензија и здравствену заштиту. На основу идентификованих изазова на тржишту рада, у оквиру ЕСРП, утврђени су следећи циљеви политике запошљавања: 1) Спречавање великог раста незапослености; 2) Смањење опште стопе неактивности и повећање стопе запослености – јачање улоге политике запошљавања и повећање приступа тржишту рада за Роме; 3) Смањење дуалности на тржишту рада; 4) Унапређење положаја младих на тржишту рада. Извештај о примени ЕСРП за 2016. и 2017. годину Влада Републике Србије усвојила је средином 2019. године⁷⁸

Програм економских реформи (ЕРП) за период од 2020. до 2022. године⁷⁹ утврђује структурну реформу Унапређење националне политике запошљавања у складу са добром праксом и стандардима ЕУ као приоритет за наредни трогодишњи период у области Запосленост и тржиште рада. Окосница структурне реформе је процес доношења нове Стратегије запошљавања за период од 2021. до 2026. године. Процес израде стратегије започео је израдом *Ex post* анализе Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године и *Ex ante* анализе нове Стратегије запошљавања. ЕРП у склопу поменуте структурне реформе предвиђа и израду следећих анализа: (i) Реализација програма стручне праксе у приватном и јавном сектору, (ii) Функционална анализа Националне службе за запошљавање и две организационе јединице надлежне за област запошљавања у оквиру Министарства за рад,

⁷⁸ Више о извештају видети на интернет страници Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије:

<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%d1%83%d1%81%d0%b2%d0%be%d1%98%d0%b5%d0%bd-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d1%98-%d0%be-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d0%bc%d0%b0-%d1%80/>

⁷⁹ Програм економских реформи за период од 2020. до 2022. године, Влада Републике Србије, Београд, 2020: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>

запошљавање, борачка и социјална питања, (iii) Анализа предуслова са препорукама ради покретања Гаранције за младе и (iv) Будућност послова.

Акциони план за поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање усаглашен са Европском комисијом и усвојен од стране Владе Републике Србије у мају 2020. године представља оквир за постепено транспонување правних тековина Европске уније у законодавство Републике Србије и креирања неопходних капацитета за њихову примену у свим областима које су обухваћене Поглављем 19.⁸⁰ Овим акционим планом предвиђено је неопходно јачање административних капацитета Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ради даљег унапређења процеса спровођења и праћења спровођења националног стратешког и законодавног оквира политике запошљавања и усаглашавања са европским правним тековинама, препорукама и смерницама. У АП за Поглавље 19, наведени су планови даљег развоја политике запошљавања усвајањем нове Стратегије запошљавања за период од 2021. до 2026. године као и припадајућих акционих планова за њено спровођење, изменама релевантних законских решења (пре свега Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом) ради усклађивања са законодавством ЕУ.

Друга стратешка документа која су од значаја за област запошљавања и тржишта рада, а донета су претходних година, јесу Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године⁸¹, Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године⁸², Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период од 2021 до 2027. године⁸³.

Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године као један од основних стратешких циљева поставља Унапређену запошљивост и запосленост младих жена и мушкараца.⁸⁴ У Стратегији за младе се као посебан проблем издваја дискриминација при запошљавању и на раду, нарочито жена, као и жена које припадају вишеструко дискриминисаним групама. Повећање разноврсности и обухвата активних мера запошљавања, уз рад на смањењу дискриминације и развој афирмативних мера за запошљавање младих који припадају рањивим групама, рад са младима на стицању практичних знања и шанси да практично примене стечена знања кроз приправнички рад, неке су од предложених мера за побољшање положаја младих на тржишту рада. Стратегија понавља решења која су садржана у Националној стратегији запошљавања за период 2011 – 2020. године и годишњим акционим плановима који се доносе ради реализације тог стратешког документа а који се односе на развој предузетништва младих и њихово каријерно вођење, али и неке специфичне мере повезане са волонтирањем и другим облицима укључивања младих у различите процесе рада, као и повећањем мобилности младих ради запошљавања.⁸⁵

Посебни циљ 3. Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године гласи: Подстицати укључивање радно способних припадника ромске националне мањине на формално тржиште рада,

⁸⁰ Акциони план за поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, Влада Републике Србије, Београд, 2020:

<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>

⁸¹ Службени гласник РС, број 22/2015.

⁸² Службени гласник РС, број 26/2016.

⁸³ Службени гласник РС, број 21/2020.

⁸⁴ Национална стратегија за младе за период 2015 – 2025. година, Сл. гласник РС, бр. 22/2015.

⁸⁵ Рељановић М, Анализа прописа од значаја за запошљавање младих, Заштитник грађана, Београд <https://www.ombudsman.rs/index.php/prava-deteta/171-2008-04-17-12-52-15/4540-2016-01-15-08-19-55>

подизање запошљивости, запошљавање и економско оснаживање, посебно Рома и Ромкиња који припадају категоријама вишеструко теже запошљивих незапослених лица.⁸⁶ Према налазима Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2020. годину⁸⁷ резултати мера усмерених на промовисање запошљавања Рома тек треба да дају резултате. Транзиција из образовања на тржиште рада посебно је изазовна за младе припаднике ромске националности. Локални мобилни тимови наставили су да активностима подстицања незапослених Рома да се региструју у Националној служби за запошљавање и да се укључе у мере активне политике запошљавања. Међутим, низак образовни ниво и даље остаје кључна препрека њиховом запошљавању.

Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период од 2021 до 2027. године у својој визији наводи да је Република Србија држава у којој се остварују циљеви одрживог развоја уз пуни допринос исељеника, странаца који у њој живе и радно способног становништва које у њој жели да остане. Стратегија има за циљ идентификовање најефикаснијих решења за управљање економским миграцијама, а заснована је на низу општих принципа, као што су законитост, одговорност, суверенитет, сарадња и кохерентност, поштовање основних људских права и слобода, заједничко деловање и транспарентност.

Општи циљ Стратегије је стварање привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва, јачање веза са дијаспором, подстицање повратних и циркуларних миграција, као и привлачење странаца различитих образовних профила. За област запошљавања, посебно су важни посебни циљеви 2 - Унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору и 3 - Усклађивање система образовања са потребама привреде, са акцентом на праћење иновација које носи са собом четврта индустријска револуција, посебно у сфери развијања нових занимања и стручних профила и стварање услова за привлачење страних студената.

1.8. ОСТВАРЕНОСТ РЕЗУЛТАТА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА У ПЕРИОДУ 2011-2020. ГОДИНА

Овај део анализе фокусира се на четири основна приоритета НСЗС, степен њихове остварености, као и разлоге због којих неки од резултата нису у потпуности остварени или ефекти њихове примене још нису видљиви због кратког временског периода имплементације, што се превасходно односи на нека законска решења која су била предвиђена НСЗС-ом, али су донета у последњим годинама њеног спровођења. Пре свега, мисли се на законе којима се уређује систем Националног оквира квалификација (НОКС), агенцијско запошљавање и радно ангажовање на сезонским пословима у одређеним делатностима. Међутим, пре детаљне анализе остварености НСЗС по приоритетима и циљевима, треба истаћи да је Стратегија у свом спровођењу *остала врло уска секторска стратегија*, те би нова Стратегија требало да има међусекторски карактер у циљу постизања бољих резултата. Такође, није остварен ни кључни услов за реализацију стратегије у домену издвајања за мере АПТР, будући да су са учешћем мањим од 0,1% БДП-а, *утрошена средства за мере АПТР остала далеко испод*

⁸⁶ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године, Сл. гласник РС, бр. 26/2016.

⁸⁷ Commission staff working document, Serbia 2020 Report, European Commission, Brussels, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, приступљено: 05.11.2020.

планираног циља од 0,5% БДП-а на крају спровођења Стратегије. Овај део анализе базира се на резултатима *ex post* евалуације примене НСЗС.⁸⁸

Сумарно, по приоритетима и циљевима може се закључити да је **први циљ** стратегије који се односио на подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалне и локалне политике запошљавања у највећој мери испуњен, али да су одређена административна ограничења успорила његову потпуну реализацију.

Што се тиче остварености **другог циља** који се односио на унапређење људског капитала и веће социјално укључивање, а у оквиру којег су предвиђена четири посебна приоритета, може се закључити да су очекивани резултати у највећој мери и остварени. Међутим, идентификовани су и разлози због којих се нису могли остварити сви предвиђени приоритети.

Област *каријерног вођења и саветовања* у претходној Стратегији посматрана је у светлу развоја постојећих и отварања нових Центара за информисање и професионално саветовање (ЦИПС), формирања мобилних центара за каријерно вођење и саветовање у руралним срединама, развоја вештина запослених у центрима, дефинисања и имплементације мера за рад са незапосленим лицима кроз додатно образовање и обуке и промовисања каријерног вођења и саветовања. У НСЗ ради 13 ЦИПС-ова. Уз донаторску подршку основано је још 10 центара на нивоу ЈЛС, који су угашени након престанка директног финансирања. Основана су и три мобилна тима у оквиру међуопштинске сарадње, а оснивани су и центри за развој каријере при универзитетима и факултетима. Спровођене су обуке за саветнике у центрима, а такође, покренута је и кампања промовисања рада центара и информисања о могућностима развоја каријере, путем организовања различитих догађаја, као што су сајмови каријерног вођења и саветовања, сајмови из области професионалне оријентације и слични догађаји. Од 2019. године на снази је Правилник о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања,⁸⁹ који је од значаја за успостављање јединственог система квалитета у области каријерног вођења и саветовања. Исте године, Савет за Национални оквир квалификација донео је Препоруке за имплементацију плана примене стандарда услуга каријерног вођења и саветовања. Такође, Законом о дуалном образовању⁹⁰ предвиђено је и оснивање Тимова за каријерно вођење и саветовање, сачињених од представника школе, струковних удружења, ЈЛС и послодаваца. У наредном периоду је потребно јачати све започете активности. На нивоу НСЗ потребно је подизати квалитет услуга, унапређивати капацитете саветника и јачати секторску сарадњу. Нарочито је важно даље јачати пружање услуга каријерног вођења и саветовања на локалном нивоу кроз повезивање релевантних актера са образовним установама, канцеларијама за младе, али препознати значај и организација цивилног друштва које су већ познате као пружаоци услуга у овој области и укључити их у систем. За реализацију ових активности потребно је обезбедити континуирану финансијску подршку.

Сличан закључак се може извести и када је реч о оствареном *повећању компетенција незапослених лица стицањем знања и вештина кроз успостављање система краткорочних обука*. Неразвијеност система признавања и верификације квалификација и стручних компетенција стечених неформалним образовањем је изазов на који су указали и представници Уније послодаваца на фокус групи, објашњавајући то искуством које показује да сертификати сами по себи нису гаранција да су обуком стечена потребна

⁸⁸ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). *Ex post* анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

⁸⁹ Службени гласник РС, број 43/2019.

⁹⁰ Службени гласник РС, број 101/2017 и 6/2020.

знања. Проблем се у једној мери настоји решити организовањем обука на захтев послодавца за запослене које пружају акредитовани пружаоци услуга у овој области, али ова мера АПТР није значајније заступљена. У новој Стратегији је потребно створити предуслове за повећање броја лиценцираних јавно признатих организатора активности (ЈПОА) образовања одраслих и акредитованих програма обука, омогућити и онима који су пружали сличне услуге да постану део овог система (цивилни сектор, предузећа за запошљавање и професионалну рехабилитацију ОСИ, и др), и спровести нормативне измене које би омогућиле да се поред стручних, уведу и радне праксе, које би обезбедиле послодавцима формални контекст ангажовања, а лицима заинтересованим за такву праксу место где ће је обавити и њено признање.

У области признавања знања и вештина стечених неформалним образовањем и развоја Националног оквира квалификација Републике Србије (НОКС) и Националне стандардне класификације занимања (НСКЗ), након усвајања Закона о националном оквиру квалификација,⁹¹ ради се на развијању Јединственог информационог система просвете и у оквиру њега на успостављању Регистра НОКС-а кога ће чини подрегистри националних квалификација, стандарда квалификација и ЈПОА. Поред тога, 2018. године је усвојен Шифарник занимања, усаглашен са међународним стандардима, који је касније измењен, пошто су се током његове примене стекли услови за увођење нових занимања. Паралелно се ради на даљем развоју концепта признавања претходног учења кроз успостављање подрегистра ЈПОА, формирање тела и израду неопходних докумената. Многим активностима које су довеле до институционалних и нормативних промена у овој области, у доброј мери су допринели пројекти донаторских организација. Основана су неопходна тела за имплементацију, анализу и праћење примене нових решења, као што су међусекторске радне групе и секторска већа чији је задатак перманентно сагледавање усклађености квалификација са потребама тржишта рада. У наредном периоду, потребно је ширити и ојачати међусекторску сарадњу, нарочито у сегменту који се тиче праћења потреба тржишта рада и развијања нових занимања, као и стварања предуслова за мобилност радне снаге и размену података. Очекује се усвајање Листе квалификација и Методологије за израду стандарда занимања, које би заједно са усвојеним законским решењима и инструментима, формираним међусекторским телима, као и Регистром НОКС-а, допринеле томе да се заокруже услови за повезивање стандарда квалификација са стандардима занимања и суштински унапреди праћење усклађености потреба тржишта рада и образовања.

Развој предузетништва је био саставни део свих досадашњих стратегија запошљавања, што је у складу са дугорочним циљевима развоја Републике Србије, у којима подршка предузетништву има континуитет и део је спровођења економских реформи. Истрајност у развоју предузетништва подразумева не само директну (субвенције) и индиректну (кроз пореска ослобађања) финансијску подршку, већ и саветодавну помоћ кроз менторинг и пословне услуге, као и едукацију и промоцију значаја предузетништва у друштву да би се, пре свега, код младих створила жеља за спровођењем предузетничких намера у дело. *Развој предузетништва* уз подршку мера АПТР није остварен у потребном обиму, будући да ова мера спада у скупе финансијске мере чији је број корисника одржаван на оптимуму имајући у виду буџетска ограничења. Следећи корак подразумева издвајање додатних средстава, бољу селекцију и боље осмишљавање сета услуга које НСЗ пружа будућим предузетницима, а на основу унапређеног система праћења ефеката ове мере. Уз то, да би се створили услови за одрживост покренутих бизниса, поред боље селекције, треба да се значајно подигне квалитет обуке за

⁹¹ Службени гласник РС, број 27/2018, 6/2020.

предузетништво, те оцењивање бизнис планова и додељивања субвенција као и да се унапреди систем мониторинга. Такође, потребно је створити додатне услове за развој социјалног предузетништва како кроз институционални тако и кроз финансијски оквир. Осим тога, сету политика које би допринеле даљем развоју предузетништва, свакако је потребно додати и предузетничко учење које се одвија у систему образовања.

Остварење **трећег циља НСЗС** развој институционалних капацитета и експанзија програма АПТР није у потпуности реализовано. Стратегијом је био предвиђено да се даље унапређују институционални капацитети сектора задуженог за запошљавање, НСЗ, приватних агенција за запошљавање, локалних савета за запошљавање, као и других актера у делу који би водио ка успостављању система интегрисаних услуга.⁹² Институционални капацитети МРЗБСП и НСЗ су смањени услед организационих промена. Спајањем ресора Министарства који су задужени за запошљавање и рад смањен је број извршилаца, али је обим посла повећан, не само услед праћења спровођења НСЗС кроз извештаје о реализацији и усвајање нових годишњих НАПЗ, сарадње са ЈЛС на ЈАПЗ, већ и због нормативних измена које су произилазиле што из циљева зацртаних Стратегијом што из реалних потреба које су се јављале. Такође, реорганизацијом НСЗ дошло је до спајања одређених сектора. Услед забране запошљавања у јавном сектору, недостајући број саветника за запошљавање превазилажен је запошљавањем на одређено време, али је оптерећеност бројем незапослених лица и даље веома висока. У наредном периоду би требало повећати кадровске потенцијале МРЗБСП и НСЗ и осигурати континуирано унапређење потенцијала запослених на бази одговарајуће стратегије развоја људских ресурса и унапређеног квалитета целокупног система управљања.⁹³ Такође, потребно је сукцесивно повећати издвајања за мере АПТР, унапређивати систем таргетирања, према структури и броју незапослених лица, и спроводити евалуације ефеката мера.

Четврти циљ који се односи на редуковање дуалности на тржишту рада у НСЗС се посматра кроз *повећање формалне запослености и смањење неформалне запослености и међусобно уважавање права и обавеза запослених и послодаваца увођењем концепта флексибилности*. Што се тиче првог сегмента, повећана је формална и смањена неформална запосленост, али је дошло и до прерасподеле неформално запослених према професионалном статусу, тиме што је повећано учешће samozапослених и запослених за плату у нерегистрованим фирмама и смањено учешће помажућих чланова домаћинства што говори да рањиви облици запослености и даље у највећој мери генеришу неформалну запосленост. Уколико се к томе дода и чињеница да је секторска расподела неформалне запослености остала готово непромењена онда се може закључити да нису постигнути значајни резултати на смањењу неформалног рада. Будући да су ово облици рада који за већину ових лица представљају стратегију преживљавања и истовремено одржавају дугогодишње џепове рада на црно, предлажу се решења на чијој примени се није одмакло годинама, а тичу се реформе опорезивања зарада, као и унапређења ефикасности инспекцијског надзора у области рада и запошљавања. Реализација оваквих решења подразумева шири друштвени консензус и међусекторску сарадњу на нивоу државе.

⁹² Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ex post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

⁹³ ILO. (2020). Organizational review of the Employment Department of the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs of the Republic of Serbia, First draft, October 2020.

Изменама Закона о раду⁹⁴ из 2014. године дат је већи значај флексибилним облицима запошљавања који се реализују по основу уговора ван радног односа (уговор о делу, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о стручном оспособљавању и усавршавању и уговор о допунском раду). Међутим, учесници фокус група, социјални партнери, доносиоци одлука и цивилни сектор, упозоравају да се неке форме ових уговора, пре свега, о привременим и повременим пословима злоупотребљавају, па се једно лице годинама ангажује по основу овог уговора, а послодавац остаје у оквирима Закона о раду, јер мења радна места за која везује лице дуже него што је то Законом предвиђено. Оваква пракса је присутна не само у приватном, већ и у јавном сектору. Посебан проблем је примена ових уговора у приватном сектору, пошто продужују транзициони период ка уговорима о раду који обезбеђују већу сигурност и већа радна права запосленом и подстичу раст прекарних радних услова. Законом су смањене и одређене новчане накнаде (нпр. по основу минулог рада), као и права која немају еквивалент у новцу, тако да би предузећа сама требало да пронађу начин да компензују ова умањења и да препознају и награде рад. Уређивање области сезонске запослености доношењем Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима⁹⁵ 2018. године, значајно су унапређена права сезонских радника које углавном чине лица која обављају делатност пољопривреде и други samozапослени. За сада је мали број послодаваца, углавном у пољопривредни, који користе ову могућност, као и сезонских радника ангажованих по овом основу. Послодавац има обавезу да сезонском раднику, по основу остварене накнаде, плати порез на доходак по стопи од 10% и доприноси за обавезно социјално осигурање, које чине доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, који се плаћају по прописаној стопи у складу са законом којим се уређују доприноси за обавезно социјално осигурање. Право из здравственог осигурања сезонски радник остварује само за случај повреде на раду и професионалне болести, а допринос плаћа послодавац по стопи од 2%. Тешко је проценити дугорочније ефекте овог Закона, пошто је његова примена на почетку, међутим, сигурно је да ће утицати на кретање укупне запослености, барем у месецима у којима постоји потреба за сезонским радницима.

Ex ante анализа у наставку треба да сагледа која комбинација мера би дала најбоље резултате у погледу реализације претходном Стратегијом започетих активности, које у предвиђеном периоду нису до краја реализоване, као и да предложи нека нова решења која би могла да утичу на остварење циљева будуће Стратегије. Поред предлога циљева и мера и процене њихових ефеката, биће приказана и процена трошкова, тј. средстава неопходних за реализацију спровођења политика запошљавања у периоду од 2021. до 2026. године.

⁹⁴ Службени гласник РС бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

⁹⁵ Службени гласник РС бр. 50/2018.

2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОЛИТИКА ТРЖИШТА РАДА

2.1. ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА

Политика тржишта рада, која је укључена у шири концепт политике запошљавања, обухвата две врсте мера: активне и пасивне. Активне политике тржишта рада (АПТР) усмерене су ка подизању степена запослености одређених, обично угрожених или тешко запошљивих, сегмената радне снаге. Као најзначајнији циљеви активних мера на тржишту рада наводе се: смањивање стопе незапослености, ублажавање сегментације на тржишту рада кроз довођење у равноправнији положај група становника који се теже запошљавају, повећање мобилности радне снаге (регионалне, квалификационе и секторске) и повећање продуктивности рада.⁹⁶

Пасивне политике тржишта рада обухватају систем накнада за незапосленост, као вид подршке особама које су остале без посла. Поред тога, обухвата и различите програме подршке у случају превременог одласка у пензију.⁹⁷

2.2. СРБИЈА И ЕУ

2.2.1. Оквир политике тржишта рада

У Републици Србији дугорочни оквир за креирање политике запошљавања представља Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године. Стратегија посебно истиче експанзију програма активне политике, којом је предвиђено да активне мере буду усмерене према теже запошљивим лицима, односно према незапосленим лицима која због здравственог стања, недовољног или неодговарајућег образовања, социо-демографских карактеристика, регионалне и професионалне неусклађености понуде и тражње на тржишту рада и др., теже налазе запослење. Националним акционим плановима запошљавања, на годишњем нивоу, дефинише се ова категорија лица, као и мере и активности за унапређивање њихове запошљивости. Незапослена лица из ове категорије имају приоритет приликом укључивања у мере активне политике запошљавања.⁹⁸

У посебно осетљиве групе на тржишту рада у Србији спадају: особе са инвалидитетом, избеглице, Роми, рурално становништво, необразоване особе, жене, млади, старија лица, дугорочно незапослени итд. Анализе показују да значајна већина становништва радног узраста припада бар једној од рањивих група на тржишту рада. Дубина рањивости по правилу опада са величином и хетерогеношћу појединачне групе, али ризик од екстремне рањивости и коначне искључености са тржишта рада (незапошљивости) за појединца расте са бројем рањивих група којима истовремено може да припада.⁹⁹ Укључивање незапослених лица у мере АПТР врши се након извршене процене

⁹⁶ Марјановић, Г., Михајловић, В., "Тржиште рада и политика запошљавања у ЕУ и поруке за Србију", 2015, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/328476881_TRZISTE_RAD_A_I_POLITIKA_ZAPOS LJAVANJA_U_EU_I_POUKE_ZA_SRBIJU, приступљено 04.09.2020.

⁹⁷ Ибид.

⁹⁸ Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje/nacionalna-strategija-zaposljavanja>, приступљено 07.09.2020.

⁹⁹ Ибид.

запошљивости лица. Избор мере или комбинације мера АПТР у које ће се лице укључити врши се на основу индивидуалног плана запошљавања, који саветник за запошљавање припрема у сарадњи са незапосленим лицем.

У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹⁰⁰ активна политика запошљавања представља систем планова, програма и мера усмерених ка повећању запослености и смањењу незапослености. Годишњи приоритети и мере активне политике запошљавања дефинишу се у оквиру Националних акционих планова запошљавања, као и у оквиру покрајинских и локалних акционих планова запошљавања.

У Републици Србији, Законом је дефинисано да је могуће спроводити следеће активности усмерене ка унапређењу запослености, односно мере активне политике запошљавања:¹⁰¹

1. посредовање у запошљавању лица која траже запослење;
2. професионална оријентација и саветовање о планирању каријере;
3. субвенције за запошљавање;
4. подршка samozapošljavanju;
5. додатно образовање и обука;
6. подстицаји за кориснике новчане накнаде;
7. јавни радови;
8. друге мере усмерене ка запошљавању или одржању запослености, у складу са актом Владе.

Ова класификација мера активне политике запошљавања није у потпуности усклађена са класификацијом Европске комисије, те се у наредном периоду може очекивати измена Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености у циљу њеног потпуног усаглашавања са методологијом и класификацијом ЕУ.¹⁰²

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености предвиђено је да лице престанком радног односа (услед разлога дефинисаних у Закону), остварује право на новчану накнаду и здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање, што се може сврстати у пасивне политике тржишта рада.¹⁰³

У **Европској унији**, одговорност за запошљавање и социјалну политику првенствено је на националним владама, али финансирање из ЕУ подржава њихова настојања (пре свега средствима из Европског социјалног фонда - ESF, Европског фонда за прилагођавање глобализацији - EGF, Програма ЕУ за запошљавање и социјалне иновације - EASI). ЕУ координира и прати националне политике у области запошљавања, подстичући земље

¹⁰⁰ Службени гласник РС, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон

¹⁰¹ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Службени гласник РС, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон

¹⁰² Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех пост анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁰³ Марјановић, Г., Михајловић, В., "Тржиште рада и политика запошљавања у ЕУ и поруке за Србију", 2015, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/328476881_TRZISTE_RAD_A_I_POLITIKA_ZAPOSLJAVANJA_U_EU_I_POUKE_ZA_SRBIJU, приступљено 04.09.2020.

чланице да деле најбоље праксе у области запошљавања, социјалне укључености, сиромаштва и пензија (кроз платформу MLP - Mutual Learning Programme).¹⁰⁴

Координација националних политика и њихово усаглашавање врши се кроз европски семестар. Циклус праћења политика запошљавања обухвата следеће компоненте:¹⁰⁵

- Смернице за запошљавање, које је формулисала Комисија и усвојио Савет

– у оквиру смерница дат је оквир и циљеви политике запошљавања кроз четири домена: подстицање тражње за радном снагом; унапређена понуда радне снаге и вештина; боље функционисање тржишта рада и праведност, борба против сиромаштва и промовисање једнаких могућности за све.

- Заједнички извештај о запошљавању, објављен од стране Комисије и усвојен од стране Савета– Извештај се базира на процени стања на тржишту рада у Европи, процени имплементација смерница и оцени кључних социјалних и индикатора тржишта рада.

- Национални планови програма реформи (*National Reform Programme plans - NRPs*) – обухватају националне приоритете економских и социјалних политика.

- Извештаји о државама чланицама и препоруке за поједине земље, које је формулисала Комисија, а усвојио Савет – представљају корективних фактор и инструмент за бољу међусобну координацију.

Пратећи Смернице, а у складу са појединачним макроекономским ситуацијама, земље чланице у оквиру својих Националних планова програма реформи дефинишу интервенције политике тржишта рада.

У земљама Европске уније постоје три главне врсте интервенција политике тржишта рада: а) услуге тржишта рада, б) мере активне политике тржишта рада и в) накнаде тржишта рада, које су затим даље класификоване у осам детаљних категорија према врсти акције.¹⁰⁶¹⁰⁷

а) Услуге тржишта рада покривају све услуге и активности јавних служби за запошљавање (попут Националне службе за запошљавање), заједно са свим другим јавно финансираним услугама за тражиоце посла. Према званичној нумерацији ЕУ, ове интервенције спадају у прву категорију политике тржишта рада.

1. Јавне услуге запошљавања и администрација – у ову групу спадају услуге информисања незапослених о различитим могућностима запослења, саветовање и посредовање у налажењу посла и финансијска подршка.

б) Мере активне политике тржишта рада обухватају интервенције које пружају привремену подршку групама које су у неповољном положају на тржишту рада и којима је циљ активирање незапослених, помагање људима да пређу из невољне неактивности

¹⁰⁴ Fact Sheets on the European Union, European Parliament, доступно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/54/employment-policy> приступљено 28.08.2020.

¹⁰⁵ European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, European employment strategy, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> приступљено 28.08.2020.

¹⁰⁶ European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Labour Market Policy Metadata, доступно на: https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm, приступљено 07.09.2020.

¹⁰⁷ Задржана је стара нумерација према којој је било 9 категорија интервенција. Наиме, категорија 3 – ротација посла и подела посла се више не користи као засебна категорија, већ је прикључена категорији 4.

у запослење или одржавање радних места особа којима прети незапосленост. У мере активне политике тржишта рада спадају:

2. Обука
3. Ротација посла и подела посла (Не користи се више - укључено у категорију 4)
4. Подстицаји за запошљавање
5. Субвенционисано запошљавање и рехабилитација
6. Директно отварање нових радних места
7. Подстицаји за покретање нових предузећа

в) Политика тржишта рада подразумева и финансијску помоћ која има за циљ надокнађивање губитка зараде или плате и подршку током тражења посла (тј. углавном накнаде за незапосленост) или која олакшава превремену пензију. У ову врсту интервенција спадају следеће интервенције:

8. Накнаде и подршка особама ван посла
9. Рано пензионисање.

Табела 16 Упоредни приказ класификације политике тржишта рада

<i>ЕУ</i>		<i>Република Србија</i>	
Услуге тржишта рада	1. Јавне услуге запошљавања и администрација	1. Посредовање у запошљавању лица која траже запослење	Мере активне политике запошљавања
Мере активне политике тржишта рада	2. Обука	2. Професионална оријентација и саветовање о планирању каријере ¹⁰⁸	
	3. Ротација посла и подела посла – прикључена категорији 4	3. Субвенције за запошљавање	
	4. Подстицаји за запошљавање	4. Подршка samozapošljavanju	
	5. Субвенционисано запошљавање и рехабилитација	5. Додатно образовање и обука	
	6. Директно отварање нових радних места	6. Подстицаји за кориснике новчане накнаде	
	7. Подстицаји за покретање нових предузећа	7. Јавни радови	

¹⁰⁸ Премда се нигде у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености не помињу услуге тржишта рада, већ се све активности сврставају у мере активне политике рада, условно, поређења са ЕУ ради, прве две категорије можемо посматрати као услуге тржишта рада.

Мере пасивне политике тржишта рада	8. Накнаде и подршка особама ван посла	8. Друге мере усмерене ка запошљавању или одржању запослености, у складу са актом Владе	
	9. Рано пензионисање	Новчана накнада за случај незапослености	Мере пасивне политике тржишта рада ¹⁰⁹
		Здравствено и пензијско и инвалидско осигурање (за време примања новчане накнаде)	

Извор: Аутори за потребе анализе, на бази Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености за РС и European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Labour Market Policy Metadata, за ЕУ

2.2.2. Издвајања за политику тржишта рада

Према подацима Националне службе за запошљавање укупни издаци за политике тржишта рада у посматраном периоду од 2015. до 2019. године опали су са 17,8 млрд. динара (0,41% БДП) на 14,0 млрд. динара (0,26%БДП). Неповољан тренд пратила је и неповољна структура укупних издатака са вишеструко већим уделом издвајања за пасивне мере у односу на активне мере тржишта рада. Охрабрује чињеница да је однос издатака на активне и пасивне мере тржишта рада, у посматраном периоду, константно бележио позитивну тенденцију смањења пасивних мера (са 0,35% БДП на 0,18% БДП) и повећања активних мера (са 0,067% БДП на 0,082% БДП).

Табела 17 Укупни издаци за политику тржишта рада у Србији

	2015	2016	2017	2018	2019
Укупни издаци за активну политику тржишта рада					
у мил. динара	2.872,8	3.591,4	3.636,3	4.083,0	4.411,7
као % БДП	0,067	0,079	0,076	0,081	0,082
Укупни издаци за пасивну политику тржишта рада					
у мил. динара	14.918,9	11.433,5	11.621,2	11.425,5	9.610,7
као % БДП	0,35	0,25	0,24	0,23	0,18
Укупни издаци за политике тржишта рада					
у мил. динара	17.791,7	15.024,9	15.257,4	15.508,6	14.022,4
као % БДП	0,41	0,33	0,32	0,31	0,26

Извор: Национална служба за запошљавање.

Поред константног смањења издатака за пасивне мере тржишта рада у посматраном периоду (2015-2019), приметан је пад броја лица која су примала новчану накнаду за

¹⁰⁹ Иако се у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености нигде експлицитно не наводе пасивне мере политике тржишта рада, новчана накнада за случај незапослености типичан је пример пасивне политике.

случај незапослености. Износ накнаде по лицу готово да није промењен у посматраном петогодишњем периоду, номинално је задржао исти ниво, али је реално забележио пад.

Табела 18 Пасивне мере тржишта рада - издавања, број лица и просечни месечни износ по лицу

	2015	2016	2017	2018	2019
Укупно исплаћено (у мил. дин)	14.918,9	11.433,5	11.621,2	11.425,5	9.610,7
Број лица	52,628	42,423	37,607	37,666	35,480
Просечно месечно бруто по лицу	24,077	24,624	25,754	25,158	24,696
Просечно месечно нето по лицу	15,337	15,686	16,406	16,025	15,731

Извор: Национална служба за запошљавање

Према врсти активних мера у протеклом петогодишњем периоду преовлађују *Субвенције за запошљавање*, и уз значајан раст издатака за *Додатно образовање и обуке* последње две године. *Мере за активно тражење посла* имале су готово константне издатке, док су мере укључивања незапослених у *јавне радове* забележиле тренд смањења у протеклом периоду.

У погледу запошљавања и професионалне рехабилитације ОСИ, током периода имплементације НСЗС за период 2011-2020. већи део средстава из Фонда за запошљавање и професионалну рехабилитацију ОСИ усмерава се у посебне облике запошљавања ОСИ, односно запошљавање у предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ, а мањи део за мере активне политике запошљавања НСЗ.¹¹⁰

Табела 19 Реализација средстава за мере активне политике запошљавања по врстама мера и изворима, у хиљадама динара

	2015	2016	2017	2018	2019
Реализација средстава за мере активне политике запошљавања					
Активно тражење посла	1.112,8	1.258,4	1.370,8	1.352,0	1.249,7
Додатно образовање и обука	339.827,8	650.140,3	696.309,2	1.062.716,6	1.265.359,2
Субвенције за запошљавање	1.069.618,4	1.144.695,9	1.140.418,5	1.022.793,4	1.185.570,4
Јавни радови	484.976,4	627.941,3	529.816,1	336.341,3	317.052,7
Суфинансирање програма или мера активне политике запошљавања	/	/	/	372.027,4	382.046,7
Укупно	1.895.535,4	2.424.035,9	2.367.914,4	2.795.230,7	3.151.278,7
% БДП	0,044	0,054	0,050	0,055	0,058
Реализација средстава из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију ОСИ					
Мере и активности професионалне рехабилитације	24.443,2	17.362,9	30.832,9	23.990,5	44.676,3
Подстицање запошљавања особа са инвалидитетом	292.061,4	384.575,5	436.432,9	413.394,9	374.808,9

¹¹⁰ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех пост анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

Подршка особама са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима	6.977,9	9.101,3	8.765,8	14.532,4	24.263,8
Укупно	323.482,4	411.039,7	476.031,6	451.917,9	443.748,9
% БДП	0,008	0,009	0,010	0,009	0,008
ЛАПЗ (из средстава општина)					
Додатно образовање и обуке	262.835,0	280.475,1	203.943,1	213.728,8	226.445,6
Субвенције за запошљавање	183.124,5	176.088,2	275.647,0	306.890,2	281.624,3
Јавни радови	207.801,9	299.784,2	312.720,4	315.251,0	308.611,6
Укупно	653.761,4	756.347,5	792.310,5	835.870,0	816.681,5
% БДП	0,015	0,017	0,017	0,016	0,015

Извор: Национална служба за запошљавање.

Налази *Ex post* анализе НСЗС, на основу података НСЗ, показују да је видљиво да је укупан број незапослених лица обухваћених мерама стагнирао током примене Стратегије. Када се погледа кретање броја лица укључених у финансијске мере, видљив је тренд постепеног опадања броја ових лица, посебно после 2015. године. У односу на 2011. годину, тај број се у 2019. више него преполовио.¹¹¹ Посматрано по врстама мера, највише лица укључено је у меру Саветовања за запошљавање, што не чуди, имајући у виду обавезу да се сваком незапосленом лицу изради процена запошљивости и индивидуални план запошљавања у року од 3 месеца од дана пријављивања на евиденцију). Следе сајмови за запошљавање, информисање и саветовање за развој предузетништва, обуке за активно тражење посла и мотивационо-активациона обука за лица без квалификација и лица са ниским квалификацијама. Далеко мање лица укључено је у мере из програма додатног образовања и обука и у финансијске мере. Позитивна тенденција је свакако смањење броја лица укључених у мере јавних радова у посматраном периоду.

Табела 20 Број лица укључених у мере активне политике запошљавања

Врсте мера активне политике запошљавања		2015	2016	2017	2018	2019
1 - КАРИЈЕРНО ВОЂЕЊЕ И САВЕТОВАЊЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ	1.1.2 - Саветовање за запошљавање (Процена запошљивости и израда ИПЗ)	865,998	791,716	756,140	812,083	897,844
	1.2.1.1 - Информисање о могућностима за развој каријере	5,498	8,785	12,499	7,250	8,673
	1.2.1.2 - Саветовање о могућностима за развој каријере	18,389	20,615	17,893	17,249	17,489
	1.2.2.1 - Селекција за послодавца	16,287	17,128	11,700	10,455	10,823
	1.2.2.2 - Селекција за додатно образовање и обуку	2,043	2,238	2,039	997	1,396
	1.2.2.3 - Селекција за програме предузетништва	/	/	/	/	189

¹¹¹ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). *Ex post* анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

	1.3.1 - Клуб за тражење посла	3,804	5,943	7,173	5,744	4,986
	1.3.2 - Обука за активно тражење посла - АТПП	22,916	25,877	26,139	26,627	27,071
	1.3.3 - Тренинг самоефикасности	3,066	3,280	3,090	3,054	3,323
	1.3.4 - Мотивационо - активациона обука за Роме	96	15	5	/	/
	1.3.5 - Мотивационо-активациона обука за лица без квалификација и нискоквалификована лица	17,572	12,877	12,785	13,349	13,923
	1.3.6 - Радионица за превладавање стреса услед губитка посла	1,064	1,135	1,047	1,102	1,133
	1.3.9 - Остале обуке у организацији Посредовања	75	174	144	74	12
	1.4 - САЈАМ ЗАПОШЉАВАЊА	64,813	64,666	63,348	65,659	58,201
2 - ПРОГРАМИ ДОДАТНОГ ОБРАЗОВАЊА И ОБУКЕ	2.2.1.2 - Пројекат "Друга шанса" - ФООО	1,444	1,370	1,330	1,286	1,306
	2.2.2.1 - Обука за тржиште рада	1,203	1,257	323	2,022	1,337
	2.2.2.2 - Обука на захтев послодавца	502	568	515	539	622
	2.2.2.3 - Обука за потребе послодавца за запосленог	/	/	/	/	6
	2.3.1 - Приправници и волонтери	2	/	/	/	401
	2.3.4.1 - Стручна пракса	1,941	2,533	4,090	5,515	4,580
	2.3.4.2 - Стручна пракса - практична знања и вештине	2,902	1,775	/	/	/
	2.3.5 - Стицање практичних знања	67	156	649	859	910
3 - РАЗВОЈ ПРЕДУЗЕТНИШТВА И ПРОГРАМИ ЗАПОШЉАВАЊА	3.1.1 - Информисање и саветовање за развој предузетништва	42,572	45,470	40,739	40,147	39,132
	3.1.2 - Обука за предузетништво	12,030	12,708	12,516	11,807	10,986
	3.2.1.1 - Субвенција за самозапошљавање	3,829	3,574	3,683	4,142	4,190
	3.2.1.2 - Исплата новчане накнаде у једнократном износу	218	197	150	110	89
	3.2.2.1 - Субвенција за отварање нових радних места	2,831	3,218	3,668	3,790	4,010
	3.2.2.2 - Субвенција дела зараде корисника новчане социјалне помоћи	7	41	/	/	/

	3.3.1 - по чл 45. Закона о доприносима...	150	196	205	202	206
	3.5 - Јавни радови	10,884	7,356	8,061	7,614	5,296
	3.7.1 - Подстицај за запошљавање корисника новчане накнаде	23	16	24	15	13
	3.8.1 - Субвенција зараде за ОСИ без радног искуства	272	448	360	456	538
	3.8.2 - Рефундација примерених трошкова прилагођавања радног места	12	8	9	16	18
	3.8.3 - Рефундација трошкова зараде - Радна асистенција	13	16	12	28	28

Извор: Национална служба за запошљавање

Према подацима Европске комисије, у 2018. години укупни издаци за политике тржишта рада (категорије 1-9) у земљама Европске уније кретали су се од 0,088% БДП у Румунији до 2,8% БДП у Данској, док су у Републици Србији износили 0,31% БДП (0,26% БДП у 2019. години). У посматраном периоду од 2015. до 2018. године приметан је пад издвајања за политике тржишта рада у већини земаља ЕУ. Иста тенденција забележена је и у РС (пад са 0,41% на 0,26% БДП).

Табела 21 Укупни издаци за политике тржишта рада у ЕУ, % БДП

	2015	2016	2017	2018
Белгија	2,425	2,298	2,278	2,147
Бугарска	0,562	0,58	0,56	0,572
Чешка Република	0,612	0,538	0,47	0,464
Данска	3,199	3,041	2,939	2,8
Немачка	1,512	1,435	1,409	1,374
Естонија	0,632	0,744	0,799	0,877
Ирска	1,744	1,52	1,235	1,04
Грчка	0,701	0,694	0,681	0,729
Шпанија	2,569	2,288	2,202	2,15
Француска	2,975	2,997	2,857	2,664
Хрватска	0,753	0,674	0,622	0,727
Италија	1,734	-	-	1,531
Кипар	0,949	0,738	0,597	0,519
Летонија	0,557	0,639	0,592	0,575
Литванија	0,531	0,515	0,545	0,663
Луксембург	1,267	1,338	1,321	1,197
Мађарска	1,132	1,167	1,077	0,863
Малта	0,445	0,421	0,382	0,345
Холандија	2,543	2,361	2,144	1,943

Аустрија	2,216	2,267	2,196	2,074
Пољска	0,736	0,687	0,622	0,504
Португалија	1,891	1,656	1,434	1,31
Румунија	0,184	0,127	0,1	0,088
Словенија	0,757	0,732	0,68	0,608
Словачка	0,53	0,599	0,557	0,546
Финска	2,89	2,774	2,533	2,177
Шведска	1,776	1,69	1,63	1,54

Извор: Европска комисија, доступно на:

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM/default/table?lang=en&category=lmp_expend, приступљено 07.09.2020.

У земљама Европске уније, као и у Србији, издвајања за пасивне мере (као % бруто домаћег производа) превазилазе издвајања за активне мере. Међутим, ова разлика је израженија у случају земаља у транзицији, будући да се у пасивне мере укључују и издвајања за подршку радницима који су остали без посла, јер су предузећа у којима су били запослени приватизована или су у фази реструктурирања.¹¹²

Табела 22 Издаци за политике тржишта рада у ЕУ, према категорији интервенције, % БДП

	Издаци за активне мере политике тржишта рада (категорија 2-7)				Издаци за пасивне мере тржишта рада (категорија 8-9)			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Белгија	0,521	0,525	0,543	0,56	1,71	1,573	1,394	1,253
Бугарска	0,136	0,125	0,127	0,134	0,397	0,426	0,405	0,409
Чешка Република	0,304	0,246	0,196	0,198	0,186	0,178	0,159	0,147
Данска	1,424	1,427	1,392	1,388	1,272	1,126	1,09	0,991
Немачка	0,275	0,263	0,265	0,246	0,876	0,813	0,751	0,697
Естонија	0,099	0,178	0,279	0,332	0,421	0,441	0,382	0,405
Ирска	0,476	0,428	0,359	0,316	1,215	1,045	0,842	0,692
Грчка	0,212	0,171	0,178	0,205	0,477	0,514	0,497	0,519
Шпанија	0,445	0,428	0,536	0,552	1,978	1,724	1,515	1,447
Француска	0,668	0,712	0,654	0,519	2,045	2,032	1,955	1,908
Хрватска	0,366	0,336	0,321	0,438	0,328	0,278	0,242	0,23
Италија	0,407	-	-	0,36	1,287	1,323	1,221	1,15
Кипар	0,118	0,105	0,085	0,068	0,795	0,604	0,487	0,423
Летонија	0,105	0,141	0,133	0,119	0,412	0,449	0,405	0,393
Литванија	0,25	0,24	0,245	0,223	0,224	0,219	0,245	0,39
Луксембург	0,513	0,652	0,655	0,572	0,69	0,625	0,602	0,564

¹¹² Марјановић, Г., Михајловић, В., "Тржиште рада и политика запошљавања у ЕУ и поруке за Србију", 2015, доступно на:

https://www.researchgate.net/publication/328476881_TRZISTE_RAD_A_I_POLITIKA_ZAPOSLJAVANJA_U_EU_I_POUKE_ZA_SRBIJU, приступљено 04.09.2020.

Мађарска	0,82	0,868	0,793	0,588	0,244	0,237	0,217	0,21
Малта	0,1	0,134	0,13	0,097	0,194	0,109	0,058	0,042
Холандија	0,514	0,48	0,42	0,367	1,787	1,652	1,505	1,376
Аустрија	0,576	0,589	0,595	0,58	1,469	1,498	1,412	1,316
Пољска	0,385	0,365	0,342	0,299	0,273	0,244	0,202	0,146
Португалија	0,481	0,414	0,362	0,303	1,359	1,196	1,038	0,97
Румунија	0,019	0,023	0,026	0,027	0,108	0,065	0,046	0,036
Словенија	0,155	0,163	0,171	0,156	0,522	0,494	0,433	0,378
Словачка	0,163	0,207	0,189	0,198	0,334	0,344	0,331	0,311
Финска	0,849	0,835	0,847	0,793	1,93	1,831	1,582	1,273
Шведска	1,01	0,9	0,856	0,825	0,549	0,554	0,528	0,465

Извор: Европска комисија, доступно на:

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM/default/table?lang=en&category=lmf_expend, приступљено 07.09.2020.

Подаци Европске комисије указују да је у протеклом периоду (2015-2018) број лица укључених у активне мере тржишта рада у већини земаља ЕУ порастао, док се број лица која су била корисници пасивних мера тржишта рада у већини земаља смањило. Република Србија бележи исту тенденцију када су у питању пасивне мере, док је број укључених у активне мере тржишта рада стагнирао.

Табела 23 Лица укључена у активне и пасивне мере политике тржишта рада у ЕУ

	Лица укључена у активне мере политике тржишта рада (категорија 2-7)				Лица корисници пасивних мера тржишта рада (категорија 8-9)			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Белгија	338.422	464.114	480.274	503.418	702.894	654.827	592.703	536.027
Бугарска	15.431	26.156	23.310	24.843	87.182	86.123	80.797	74.116
Чешка Република	89.212	77.642	70.336	-	101.789	97.870	87.129	76.792
Данска	192.204	212.582	217.903	223.374	151.255	137.126	135.998	124.173
Немачка	1.253.120	807.915	824.995	789.551	2.686.717	2.589.577	2.426.674	2.269.027
Естонија	4.155	14.895	28.636	34.185	27.733	28.555	30.183	30.805
Ирска	97.182	88.030	74.752	98.542	312.360	273.241	229.913	193.810
Грчка	96.148	42.140	33.579	-	191.402	202.924	247.915	255.363
Шпанија	1.868.826	1.726.932	2.479.095	3.012.793	2.190.392	1.994.089	1.828.383	1.770.690
Француска	1.848.129	1.881.753	1.745.639	1.450.210	3.967.401	4.034.722	4.054.743	4.072.855
Хрватска	30.700	29.850	25.805	29.583	48.806	40.505	34.647	30.845
Италија	-	-	2.410.551	1.811.206	1.328.601	1.398.592	1.446.015	1.411.009
Кипар	8.542	5.737	4.071	3.398	15.060	13.893	13.132	12.871
Летонија	7.689	10.044	10.519	9.561	36.755	37.545	33.953	30.839
Литванија	23.503	20.961	21.220	16.787	35.343	34.498	33.231	47.793
Луксембург	22.511	26.215	27.114	25.821	10.752	10.631	10.617	12.142

Мађарска	247.763	264.268	224.337	216.063	182.827	176.652	150.317	139.445
Малта	3.410	2.344	4.973	4.247	3.641	640	1.323	1.028
Холандија	356.010	345.990	344.290	257.340	854.260	842.050	777.567	697.470
Аустрија	149.908	165.281	177.125	173.548	344.956	349.691	336.634	318.904
Пољска	649.382	649.047	642.488	596.989	412.015	379.738	299.068	253.865
Португалија	290.792	216.429	205.488	204.983	370.826	330.772	293.537	273.626
Румунија	36.626	48.001	39.954	36.788	130.554	85.951	70.495	57.256
Словенија	11.561	7.932	13.924	16.630	21.352	20.831	19.526	18.102
Словачка	57.834	71.143	70.919	67.999	52.908	55.110	48.328	48.011
Финска	125.686	127.448	128.271	132.288	321.064	319.352	293.172	255.841
Шведска	272.840	249.668	245.727	229.025	270.417	274.985	272.178	256.690

Извор: Европска комисија, доступно на:

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM/default/table?lang=en&category=lmp_expend, приступљено 07.09.2020.

2.3. СРБИЈА И ЗЕМЉЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Земље Западног Балкана (ЗБ)¹¹³, као земље које теже чланству у Европској унији, прате развој политике запошљавања ЕУ и постепено своје политике усклађују са политиком запошљавања на нивоу ЕУ. Из тог разлога, државе овог региона своје националне стратегије запошљавања временски су ускладили са трајањем Стратегије ”Европа 2020”, те у већини поменутих земаља актуелне стратегије запошљавања истичу са истеком 2020. године.¹¹⁴

Земље ЗБ у оквиру процеса придруживања ЕУ, придружиле су се поједностављеном европском семестру (тзв. европски семестар лајт), те на годишњем нивоу прате смернице Европске комисије и израђују националне програме економских реформи (*Economic Reform Programme*). Политика запошљавања у свакој од њих представља неизоставни део реформског процеса, те се увид у политике тржишта рада може стећи и на бази ових докумената.

Стратешко опредељење земаља ЗБ у погледу политике запошљавања усмерено је на унапређење и ефикасно функционисање институција тржишта рада, примену активних мера тржишта рада, те унапређење квалификација и усклађивање образовања са потребама тржишта рада.

Активне мере тржишта рада усмерене су на најугроженије групе на тржишту рада, које су у већини земаља Западног Балкана готово идентичне: жене, млади (поготово без радног искуства), старије становништво радног узраста (50-64 година), дугорочно незапослени, особе са инвалидитетом, Роми.

У целини, издаци за АПТР у земљама ЗБ су ниски, како у поређењу са просеком ЕУ, тако и у поређењу са другим земљама региона које су сада државе чланице ЕУ (Бугарска,

¹¹³ Западни Балкан је израз које се од почетка 21. века користи у Европској унији, а који означава територије балканских земаља (изузев Турске) које нису чланице ЕУ. То су: Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Република Северна Македонија и Албанија.

¹¹⁴ Изузев Републике Албаније где је Савет Министара ревидирао мере и продужио трајање Стратегије запошљавања и вештина и припадајућег Акционог плана до 2022. године.

Румунија, Хрватска и Словенија). У просеку на ЗБ, издаци за АПТР представљају око 0,12% БДП. На ову вредност значајно је утицала вредност издвајања у Црној Гори, која је достигла 0,41% БДП. За остатак региона та бројка се креће између 0,03% (у Албанији) и 0,09% (у Северној Македонији).¹¹⁵

У Албанији су се АПТР током периода 2008-2016 концентрисале на пружање обука (углавном на радном месту) и субвенционисано запошљавање за регистроване незапослене, са нагласком на неке циљане групе, укључујући стандардне осетљиве категорије (нпр. жене, Роми, млади) и категорије специфичне за контекст албанског тржишта рада (нпр. дипломци универзитета). Заправо, две специфичне мере (обука на радном месту и подстицаји за привремено запошљавање) заузимају велику већину трошкова АПТР, са око 45% укупних издатака.¹¹⁶

У Федерацији Босне и Херцеговине, највећи део издатака односи се на подстицаје за запошљавање, који су покривали 62% укупних издатака у 2015. години. Подстицаји за покретање предузећа представљали су другу велику компоненту расхода са 29% од укупног износа. У случају Републике Српске, подстицаји за новооснована предузећа покривају главнину трошкова, док подстицаји за запошљавање покривају готово трећину укупних издатака.¹¹⁷

У Црној Гори су трошкови АПТР прилично концентрисани у области привременог запошљавања. Ова категорија чинила је 59% годишњих издатака у периоду 2013-2015. године. Друга највећа категорија је директно отварање радних места, чинећи 19% укупних издатака у истом периоду.¹¹⁸

У Северној Македонији, највећи део издатака за АПТР, чине управо издаци за покретање сопственог посла и шеме за директно отварање нових радних места са око 44% укупних издатака. Разни подстицаји за запошљавање представљају другу по величини категорију издатака (око 30% укупних издатака), док обуке заузимају мање од 10% укупних издатака за АПТР.¹¹⁹

Укупне интервенције у Србији изгледају прилично разноврсне, покривајући низ мера од обука и подстицаја за запошљавање до субвенционисаних радних места, директног отварања нових радних места и подстицаја за покретање нових предузећа. Прилично некарактеристично у поређењу са издвајањима у другим земљама Западног Балкана, у Србији на посебну подршку приправништву одлази прилично велики део издатака за мере тржишта рада (16% на основу просечних годишњих вредности за период 2013-2015). Подстицаји за запошљавање чине четвртину укупних издатака, од чега 40% (10% укупних издатака) покривају опште подстицаје за запошљавање.¹²⁰

¹¹⁵ Oruč, N., Bartlett, W., Labour Markets in the Western Balkans: Performance, Causes and Policy Options, Regional Cooperation Council, Sarajevo, 2018, доступно на: <https://www.rcc.int/pubs/58/labour-markets-in-the-western-balkans-performance-causes-and-policy-options>, приступљено 08.09.2020.

¹¹⁶ Ибид.

¹¹⁷ Ибид.

¹¹⁸ Ибид.

¹¹⁹ Ибид.

¹²⁰ Ибид.

2.4. ПРЕГЛЕД РЕЛЕВАНТНИХ МЕРА ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА ПОЈЕДИНИХ ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА

2.4.1. Шпанска Стратегија активације за запошљавање¹²¹

Иако је стопа запослености у Шпанији бележила константан раст од 2010. године, Шпанија није успела да испуни циљ преузет из Стратегије Европа 2020 (стопа запослености 74%) и стопа незапослености (14,2% у 2019. години) остала је међу највишима у ЕУ (6,8%).

Како би смањила стопу незапослености и постигла очекивану стопу запослености, Шпанија је усвојила своју Стратегију активације за запошљавање за период 2017-2020. Стратегија је усмерена на висок број људи (3.410.182) који траже запослење и препознаје потребу за отварањем више и бољих радних места, прилагођених променама које се дешавају у контексту демографских изазова (очекује се да ће проценат радно способног становништва 2050. године бити 13 п.п. мањи него сада).¹²²

Шпанска Стратегија активације за запошљавање одређује концептуални и организациони оквир на који се све мере које се спроводе у оквиру националног система запошљавања морају ослањати. Стратегија не укључује оперативно програмирање програма и мера, функцију која се врши годишњим плановима политике запошљавања, као оперативним инструментима који треба да преточе у акцију циљеве предвиђене овом стратегијом.

Стратегија се заснива на четири кључна циља: смањење незапослености, повећање активације за запослење и смањење периода незапослености, унапређење учешћа служби за запошљавање у попуњавању слободних радних места и побољшање нивоа задовољства послодаваца и тражиоца посла у погледу служби за запошљавање.

Такође је идентификовано следећих пет стратешких циљева: (а) промовисање активирања и побољшања запошљивости младих, са посебном пажњом на оне са највећим недостацима у обуци и ризиком од запослења на мање сигурним пословима, путем инструмената као што је шема гаранција за младе и координација са образовним системом; (б) промовисање запошљавања као главног инструмента социјалне инклузије, унапређујући активирање и поновни улазак дуготрајно незапослених и оних старијих од педесет пет година у сферу рада; (ц) промовисање, у складу са потребама идентификованим у персонализованим плановима запошљавања и потребама производног система, понуду обуке усмерену на променљиво тржиште рада, боље прилагођавање вештина и олакшавање транзиције рада; (д) побољшање учинка служби за запошљавање модернизацијом инструмената националног система запошљавања и (е) спровођење политика активације из холистичке перспективе која узима у обзир њихове секторске и локалне димензије и успоставља оквире за сарадњу са послодавцима, социјалним партнерима и другим јавним и приватним актерима.

Принципи који се односе на службе за запошљавање на којима се заснива ова стратегија укључују принципе: (а) ефикасности, оријентисаност на резултате; (б) континуирано побољшање у обављању свих функција; (ц) квалитет пружања услуга тражиоцима посла и послодавцима; (д) индивидуална пажња, дијагноза и подршка тражиоцима посла, као

¹²¹ Activation Strategy for Employment

¹²² López Cumbre, L., Spain's Activation Strategy for Employment, 2018, доступно на: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c1b0a957-b74a-4911-81b4-8a0e0979ea19>, приступљено 14.09.2020.

и прилагођавање специфичним потребама послодаваца, потребама тржишта рада и територије на којој се предузимају мере; (е) сарадња са социјалним партнерима и другим јавним и приватним, секторским или локалним актерима, укључујући послодавце; (ф) координација између активних политика, економске заштите од незапослености и других накнада социјалне заштите; (г) промоција предузетничке културе и предузетништва; (х) промоција унапређења конкурентности посебно малих и средњих предузећа; (и) модернизација служби за запошљавање и њихов институционални оквир; и (ј) расподела људских, финансијских, материјалних и технолошких ресурса неопходних за ефикасно испуњавање циљева националног система запошљавања и одговарајуће покриће за све тражиоце посла.

Стратегија је у моменту доношења имала тежак изазов као што је смањење незапослености, повећање запослености и побољшање квалитета запослења. А пројекција њене успешности базирала се на оптимистичним пројекцијама економског раста. Након истека периода и сагледаних резултата (на бази статистичких индикатора), можемо закључити да изостанком економског раста изостају и резултати Стратегије активације за запошљавање.

Препоруке за Републику Србију

На основу описаног искуства из Шпаније, можемо закључити да је за успешну реализацију и остваривање циљева Стратегије запошљавања изузетно важно у обзир узети и могућности за остваривање економског раста. У оквиру домена саме политике запошљавања, сличности се могу уочити у неопходности унапређења учинка служби за запошљавање и модернизацији њиховог приступа, али и у неопходности холистичког (мултисекторског) приступа активацији.

Како би се направио искорак у успешности примене мера активне политике запошљавања неопходно је у оквиру Стратегије запошљавања инсистирати на модернизацији институционалног оквира служби за запошљавање увођењем приватних пружаоца услуга запошљавања.

2.4.2. Италијанска Реформа закона о радним местима¹²³

Након кризе 2008. године, флексибилност тржишта рада наметнула се као приоритет међу структурним реформама које је поставила Европска комисија за земље јужне Европе. С ове тачке гледишта, главна реформа спроведена у Италији била је Реформа Закона о радним местима. Циљ реформе Закона о радним местима био је двојак: с једне стране, имао је за циљ подстицање инвестиција, посебно из иностранства, чинећи радну снагу јефтинијом; с друге стране, имао је за циљ да сталне уговоре учини привлачнијим за послодавце увођењем све већих заштита за уговоре о раду. Нови облици уговора о раду на неодређено време смањују трошкове отпуштања током прве три године рада, уз отпремнине које се повећавају са старашћу запослених.¹²⁴

Реформа уводи три главне промене:¹²⁵

¹²³ Jobs Act Reform

¹²⁴ Samek Lodovici, M., Crepaldi, C., Orlando, N., Nico, G., Romaniello, D., Employment, VET and Social Policies in Italy, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2019, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU\(2018\)631050_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU(2018)631050_EN.pdf), приступљено 15.09.2020.

¹²⁵ Cirillo, V., Fana, M., Guarascio, D., Labour market reforms in Italy: evaluating the effects

- Нови стандард за уговоре о раду на неодређено време - не предвиђа обавезу враћања радника на рад у случају неоправданог отпуштања (са изузетком усмено саопштених или отпуштања заснованих на дискриминацији). У случају неоправданог отпуштања, фирме су дужне да радницима надокнаде насталу штету у износу од две месечне зараде по свакој години радног стажа, али не мање од четири месечне зараде. У случају малих фирми (мање од 15 запослених) новчана накнада је преполовљена.

- Уговори о привременим пословима – Уговори о привременим пословима не могу премашити 20% уговора о раду на неодређено време, што подразумева да однос уговора о привременим пословима и уговора о раду на неодређено време не може бити већи од 0,2. Послодавци могу да закључују уговоре о привременим пословима без навођења техничких, организационих и/или производних разлога за то. Нема значајних промена у дужини уговора о привременим пословима, чија је укупна граница остала непромењена, до 36 месеци. Међутим, уговори о привременим пословима могу се продужити и до пет пута, за разлику од раније реформе која је дозволила продужење ове врсте уговора само једном.

- Ваучери се користе за надокнаду радницима са платом од 7,5 евра по сату, уведени су 2003. године, али су на снази од 2008. Реформа Закона о радним местима повећава максимални износ прихода који радник може годишње добити у ваучерима са 5.000 на 7.000 евра.

Бројне законодавне мере такође су донете углавном се фокусирајући на систем накнада за незапосленост, нови систем индустријских односа (тј. на међусобне односе између послодаваца и запослених, радника/синдиката, организација послодаваца и државе) и ревизија система служби за запошљавање и активних политика тржишта рада. Генерално, мере које су донете имале су за циљ да промовишу комбинацију флексибилности тржишта рада и сигурности радника, кроз следеће главне одредбе:

- Проширење накнада за незапослене на већи број корисника како би се избегла обесхрабреност у тражењу посла за дугорочно незапослене.

- Смањење заштите запослења за уговоре на неодређено време ради смањења дуализма на тржишту рада, посебно између заштићених радника, с једне стране, и незаштићених краткорочних радника с друге стране (углавном младих и неквалификованих радника).

- Коначно, реформа система служби за запошљавање успостављањем централног органа који делује као национални координатор за пружање услуга у вези са запошљавањем.¹²⁶

Препоруке за Републику Србију

Из описане италијанске реформе видимо да и Италија посежући за променама услова уговарања односа послодавца и запосленог покушава да нађе баланс између флексибилности рада и заштите радника. Имајући у виду да је и у Републици Србији учестала употреба уговора о привременим и повременим пословима, као и да ова форма

of the Jobs Act, Econ Polit, Springer International Publishing, Switzerland, 2017, доступно на:

<http://www.unife.it/economia/lm.economia/insegnamenti/economia-del-lavoro-e-dellinnovazione/jobs-act-analisi-e-valutazione-dellultima-riforma-del-mercato-del-lavoro/labour-market-reforms-in-italy-evaluating-the-effects-of-the-jobs-act-di-valeria-cirillo-marta-fana-dario-guarascio-economia-politica-2017-1>, приступљено 16.09.2020.

¹²⁶ Samek Lodovici, M, Crepaldi, C., Orlando, N., Nico, G., Romaniello, D., Employment, VET and Social Policies in Italy, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2019, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU\(2018\)631050_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU(2018)631050_EN.pdf), приступљено 15.09.2020.

уговора пружа најлошије услове и најмање сигурности радницима, препорука је да се у новој Стратегији размотри увођење квота (односа) између уговора о раду на неодређено време и уговора о привремено повременим пословима.

2.4.3. Шведски систем образовања одраслих и утицај на потражњу за радом

Шведска стопа запослености је висока у међународним оквирима и расте током последњих деценија. Овај образац је посебно изражен код старијих особа и жена и одражава понашање понуде радне снаге у овим групама.

У шведском моделу тржишта рада, прилагођавање променама потражње традиционално се остварују првенствено променама запослености (отпуштања у случајевима са смањеном потражњом), а не променама плата. У таквом систему је важно да постоје институције и политике које олакшавају надоградњу вештина неопходних за професионалну мобилност. Још један фактор који такође утиче на повећану потребу за образовањем и обуком одраслих представљају лоши резултати у шведском основном и средњем образовању, посебно чињеница да значајан удео (између 15% и 20%) младих заврши без испуњавања услова за било који национални програм вишег средњег образовања и, са великом вероватноћом, завршава напуштајући образовање. Коначно, значајан удео имиграната има лоше образовање, па су многи од њих кандидати за унапређивање вештина.¹²⁷

Број учесника у образовању одраслих (укључујући струковне програме) и Програму Шведска за имигранте расте током последњих десет година и знатан је - 2017. године било је 235.000 учесника у образовању одраслих и 163.000 у Програму Шведска за имигранте. Ове бројке су знатно веће од броја учесника у стручним програмима обуке на тржишту рада - нешто изнад 10.000. Учешће у програмима обуке на тржишту рада такође је знатно ниже последњих година него раније. Такође, програми струковних факултета имају више учесника него програми обуке на тржишту рада; у 2017. години број примљених ученика био је око 20.000. Број особа на стручним уводним пословима (vocational introductory jobs) никада није био велик - у фебруару 2019. било је 586 људи са таквим уговорима.¹²⁸

Шведска је разним мерама утицала и на страну потражње за радом, као што су: јавни сектор као послодавац, мере за смањење трошкова рада (широко постављене и уско третиране), политике које утичу на сигурност послодаваца, законодавство о заштити запослења и употреба краткорочних уговора о раду.

Препоруке за Републику Србију

У условима раста запослености засноване на отварању нових радних места захваљујући страним директним инвестицијама (што је модел који Република Србија примењује последњих 20 година) неопходно је водити рачуна о зависности такве запослености од одлуке страних инвеститора да остану или своју производњу пак преселе на другу, привлачнију дестинацију. Отпорност тржишта рада на такве шокове може се градити управо угледањем на шведско тржиште рада и њихове институције и политике које грађењем вештина утичу на професионалну мобилност на тржишту рада.

¹²⁷ Forslund, A., Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala, 2019, доступно на: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201479/1/1667801422.pdf>, приступљено 15.09.2020.

¹²⁸ Ибид.

2.4.4. Естонски систем ваучера

Естонско тржиште рада карактерише велика потражња за квалификованим радницима и неусклађеност понуде и потражње радне снаге. Незапослени често имају неадекватан профил вештина који не одговара тренутним потребама тржишта рада. Циљ увођења система ваучера за обуку био је обезбеђење средстава за обуку која одговарају специфичним потребама незапослених.

Пилот пројекат за систем ваучера¹²⁹ за обуку започео је у октобру 2009. године и представљен је као паралелна опција за процес пружања обука. Систем ваучера за обуку био је усмерен на пружање флексибилних могућности обуке без чекања да се уговорене групе за обуку започну и заврше, а такође и на смањење стопе напуштања обука, јер је ниво личне одговорности већи код ове мере него код осталих мера обуке које пружа јавна служба запошљавања. Под системом ваучера за обуку, курс није унапред дефинисан, већ је лице слободно да бира свој курс, али у договору са службом за запошљавање, како би се избегла опција у којој незапослено лице ваучере користи за обуке које неће допринети повећању његове запошљивости.

Ваучери за обуку омогућавају незапосленој особи да учествује у обуци коју изводи пружалац обуке, одобрен од стране службе за запошљавање. Трошкови обуке засноване на ваучерима надокнађују се до укупног износа од 2.500 евра у року од две године. Обука заснована на ваучерима траје највише годину дана. Обука се нуди у случају да незапослена особа није пронашла посао, упркос активном тражењу посла, због недостатка специфичних знања и вештина. Незапослена особа која похађа обуку на тржишту рада прима стипендију (дневни износ је 3,84 евра), накнаду за превоз и смештај (10 центи по километру за оба смера, са максималним дневним износом од 26 евра).

Сарадња са пружаоцима обуке заснива се на утврђеним и договореним принципима сарадње (на основу партнерства). Ако пружалац обуке крши принципе сарадње, партнерство се може раскинути. Овај инструмент се нуди као део опште обуке за незапослене. Универзитети, приватне институције за образовање и институције за стручно образовање су актери укључени у пружање обуке.

Систем ваучера за обуку омогућава флексибилније и брже пружање услуга, што значи да се обука и преквалификација заснивају на индивидуалним потребама незапослених (за специфичније потребе). Унапред организовани тренинг од стране јавне службе за запошљавање можда неће баш одговарати индивидуалним потребама, јер је организован за групу, а не за појединца. Предност индивидуализованог приступа незапосленом лицу у односу на групну обуку засновану на јавним набавкама је у томе што незапослена лица могу одабрати одговарајући курс у складу са својим индивидуалним потребама и жељеном специјализацијом, а у складу са договором са саветником за запошљавање и потребама тржишта рада. Такође, овај вид пружања обука пружа учесницима могућност избора између курсева код одговарајућих пружалаца обуке. Подстиче се лична одговорност незапосленог лица укљученог у обуку - давањем шансе лицу да учествује у процесу претраживања обуке, повећавањем његовог учешћа и осигуравањем да је лице одговорније и активније у процесу учења.

Кључни изазови препознати у Естонији су:

- Осигуравање квалитета обуке;

¹²⁹ Mutual Learning Programme Database of National Labour Market Policies. Estonia – Training Vouchers for personalized training provision, доступно на: <https://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=mlpPractice&practiceId=54>, приступљено: 09.11.2020.

- Тешко је утицати на понуду обуке (јер се обука пружа на отвореном тржишту);
- Утицај на цене обуке на отвореном тржишту (служба за запошљавање је главни купац и то би могло утицати на цене обуке на отвореном тржишту).

Препоруке за Републику Србију

Из свега наведеног, а имајући у виду динамику и систем уговарања обука од стране НСЗ, у циљу индивидуализације услуга за додатно образовање и обуке, систем ваучера погодан је за увођење у Републици Србији.

3. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ЦИЉНИХ ГРУПА И КЉУЧНИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

Идентификација циљних група¹³⁰ и заинтересованих страна¹³¹ релевантних за политику запошљавања урађена је њиховим мапирањем, а затим допуњена сазнањима добијеним у оквиру фокус група, спроведеним у оквиру процеса израде ове анализе¹³². Имајући у виду да различите заинтересоване стране имају различит однос и интересе према политици запошљавања, приликом мапирања водило се рачуна о односу заинтересованих страна према политици запошљавања (да ли они имају утицај на политику запошљавања или политика запошљавања има утицаја на њих или је тај утицај међусобан).

Слика 6 Мапирање заинтересованих страна



Извор: Аутори за потребе анализе

¹³⁰ Групе које су под утицајем мера јавне политике. Видети: РСЈП. (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Београд. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javni-politika-i-propisa-071020.pdf>, приступљено: 08.11.2020.

¹³¹ Групе које имају интерес у вези са мерама јавне политике. Видети: РСЈП. (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Београд. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javni-politika-i-propisa-071020.pdf>, приступљено: 08.11.2020.

¹³² У оквиру процеса израде *Ex ante* анализе Стратегије запошљавања за период 2021-2026. године спроведене су три фокус групе: са доносиоцима одлука на националном нивоу, са социјалним партнерима и са представницима организација цивилног друштва и независним експертима из области запошљавања. Закључци фоку група представљени су у Анексу 1 ове анализе.

Тако пописане заинтересоване стране потом су груписане према њиховој улози у политици запошљавања:

- Доносиоци одлука на националном и локалном нивоу (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Министарство омладине и спорта; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарство привреде; Министарство финансија; Национална служба за запошљавање; Јединице локалних самоуправа);
- Репрезентативне организације које заступају интересе кључних актера на тржишту рада – социјални партнери (Привредна комора Србије; Синдикати; Унија Послодаваца, Савет страних инвеститора и др);
- Невладин сектор (организације цивилног друштва које се баве питањима запошљавања, али и положајем и правима рањивих група)
- Агенције за запошљавање;
- Међународне организације и донаторска заједница;
- Корисници мера политике запошљавања – циљне групе (незапослена лица, неактивна лица, послодавци)

Доносиоци одлука на националном и локалном нивоу

У оквиру групе доносиоци одлука на националном и локалном нивоу, централно место припада *Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања*, које је носилац функције креирања и праћења имплементације политике запошљавања и у том смислу директно утиче на политику запошљавања. Изазови са којима се МРЗБСП сусреће огледају се у недовољном броју запослених на пословима креирања, праћења и анализе АПЗ, недостајућим аналитичким капацитетима, те мањку кадра за усклађивање нормативног оквира у оквиру процеса приступања ЕУ. Додатно, организациона структура и управљачки механизми не одговарају предстојећим захтевима (попут управљања циклусом политике запошљавања, које треба да буде засновано на статистичким подацима, подацима о миграцијама и обукама; затим имплементације додатног образовања одраслих, као и транспоновања ЕУ *acquis* у домаће законодавство).¹³³ Посебни изазов представља непостојање формалних механизма координације између МРЗБСП и осталих министарстава (МПТНР, МП, МФ) на нивоу доносиоца одлука. Изазов, такође, представља висина финансијских средства која се издвајају за мере АПТР. Циљ МРЗБСП, у погледу политике запошљавања, је креирање делотворне политике запошљавања, те постизање што виших стопа запослености. Како би се ово постигло, неопходно је превазилажење проблема капацитета МРЗБСП запошљавањем додатних службеника, те унапређење аналитичких капацитета Одељења за активне мере политике запошљавања у оквиру Сектора за рад и запошљавање. Како би се делотворност политике запошљавања обезбедила правилним спровођењем мера, неопходно је ојачати функцију праћења и обезбедити инструменте њене примене. МРЗБСП поседује екстензивно знање и искуство у креирању активне политике запошљавања које треба искористити за увођење новина у политику запошљавања. Укључивање овог ресурса у процес планирања међусекторских мера допринело би ефикаснијим мерама, те постизању бољих резултата, уз потенцијално мање трошење буџетских средстава.

¹³³ Међународна организација рада (2020), Organizational review of the Employment Department of the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs of the Republic of Serbia, First draft

Министарство привреде (МП) својим политикама подршке сектору малих и средњих предузећа и предузетника (МСПП) и подстицања, те усмеравања инвестиција у значајној мери утиче на политику запошљавања у Републици Србији. Изазов који се у том погледу јавља пред МРЗБСП и МП је синхронизација и координисано деловање политике запошљавања и политике привредног развоја. Од суштинског значаја за остваривање одрживог привредног развоја, јесте и доступност квалитетне радне снаге, што је у директној вези са политиком запошљавања. У том смислу, посредовање за запошљавање је прва активност у којој се политика запошљавања и политика привредног развоја сусрећу и у којој два министарства треба да сарађују. Такође, МРЗБСП и НСЗ требали би да буду укључени у све кораке преговарања и уговарања страних директних инвестиција, како би се на време приступило обезбеђивању адекватне радне снаге. МП и Развојна агенција Србије у протеклом периоду развили су мрежу Регионалних развојних агенција којима поверавају послове пружања услуга попут обука за МСПП по акредитованом моделу. Модел и потенцијал ових агенција може бити искоришћен у оквиру имплементације мера АПТР.

Министарство финансија (МФ) пореском политиком може утицати на политику запошљавања. Такође, расподела буџетских средстава и њихово усмеравање на мере АПТР веома је значајна за делотворност и обухват активне политике запошљавања. У циљу бољег планирања, ефикасности и ефективности политике запошљавања неопходно је укључивање МФ на нивоу доносиоца одлука у њено креирање. Са друге стране, у циљу постизања веће ефикасности олакшица за порезе и доприносе, неопходно је укључивање МРЗБСП у процес њиховог утврђивања, како би се прецизније утврдиле циљне групе и критеријуми за остваривање олакшица.

Министарство омладине и спорта (МОС) се у оквиру свог мандата бави унапређењем положаја младих у Републици Србији. Укључивање младих на тржиште рада је један од битних фактора у том погледу. Тачка сарадње МРЗБСП и МОС требало би да буде рад на олакшаној транзицији младих из образовања на тржиште рада, која ће резултирати већом стопом запослености младих и смањеном *NEET* стопом. За то је неопходно тешње повезивање образовне политике са политиком запошљавања, уз уважавање знања и капацитета омладинског сектора (не само МОС, већ и целокупне мреже канцеларија за младе и организација које раде са младима). Остваривању овог циља може допринети пружање могућности организацијама, које раде са младима, да се укључе на тржиште пружаоца услуга АПТР.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР) као институција одговорна за креирање образовне политике има директан утицај на тржиште рада, с обзиром на то да исходи образовне политике диктирају квалитет понуде радне снаге. Питање усклађености квалификација са потребама тржишта рада, као и уређење система образовања одраслих представљају питања од заједничког интереса МПНТР и МРЗБСП. Завршетак процеса уређења националног система квалификација, те његово повезивање са стандардима занимања, као и наставак промоције и уређења система образовања одраслих (признавање претходног учења, ширење мреже и акредитација ЈПОА) свакако су активности на којима треба да постоји сарадња два министарства. У претходном периоду препознат је значај повезивања система образовања и запошљавања и синергија њиховог деловања постоји. Изазов представља спора реализација планираних активности.

Национална служба за запошљавање (НСЗ) као носилац имплементације политике запошљавања директно утиче на политику запошљавања. Основни изазови НСЗ огледају се у неповољној структури запослених, односно у недовољном броју саветника

за запошљавање, као и у недовољним финансијским ресурсима за имплементацију политике запошљавања, што утиче на обим и квалитет пружене услуге крајњим корисницима (незапосленима и послодавцима). На ефективност пружених услуга, такође, утиче застарели систем профилисања и укључивања у мере који се заснива на одлуци саветника.¹³⁴ Премда се последњих година доста радило на унапређењу капацитета НСЗ (пре свега техничких, али и људских – у смислу обучености и оспособљености), они су и даље ограничавајући фактор. Сарадња МРЗБСП и НСЗ дефинише се на годишњем нивоу потписивањем Споразума о учинку између ове две институције. Ови споразуми садрже годишње квантитативне циљеве у смислу пружања услуга које НСЗ треба да испуни, те њихова ефективност, као и квалитативни циљеви. Праћење реализације Споразума о учинку, врши МРЗБСП на бази писаних извештаја припремљених од стране НСЗ.¹³⁵ У наредном периоду неопходно је радити на унапређењу ове сарадње, кроз увођење редовних аналитичких извештаја креираних од стране НСЗ, а у циљу креирања унапређених мера политике запошљавања од стране МРЗБСП.

Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у свом мандату имају креирање локалних политика запошљавања и у том смислу утичу на креирање политике запошљавања. Са друге стране, локалне политике запошљавања морају кореспондирати националној политици запошљавања, те је утицај обостран. Сарадња МРЗБСП и ЈЛС одвија се кроз суфинансирање ЛАПЗ од стране МРЗБСП. Лоше креирани локални планови запошљавања често су последица недостатка адекватних аналитичких капацитета у ЈЛС. У протеклом периоду доста је рађено на унапређењу локалних капацитета за планирање и имплементацију локалних политика, између осталог и политике запошљавања. Потребно је подстаћи ЈЛС да своје постојеће капацитете и искористе. То је могуће урадити увођењем финансијских подстицаја за ЈЛС које израђују локалне планове запошљавања у којима планирају и мере које нису стандардно предвиђене у НАПЗ и које би могле да се окарактеришу као „иновативне“. Како не би дошло до ускраћивања финансијских средстава недовољно развијеним ЈЛС, које немају капацитета за развој иновативних ЛАПЗ, поменути финансијски подстицаји требали би да буду додаток постојећој шеми суфинансирања ЛАПЗ.

Социјални партнери

Организације послодаваца (укључујући и коморе, како домаћих, тако и иностраних фирми) укључене су у процес креирања политике запошљавања и у оквиру њега представљају интересе послодаваца, као важног чиниоца тржишта рада. Изазов који се и том смислу јавља јесте неадекватна понуда радне снаге, недовољно компетентна и квалификована радна снага. Сарадња МРЗБСП и организација послодаваца формално се одвија кроз процес доношења НАПЗ, док је на нивоу имплементације НСЗ у директном контакту са послодавцима и профилисање незапослених се врши у односу на потребе локалног тржишта рада.

Синдикати као организације запослених радника политици запошљавања приступају из угла унапређења и заштите положаја запослених. Синдикати јесу формално укључени у процес креирања и праћења политике запошљавања, међутим њихов утицај је занемарљив, предлози које износе кроз процес консултација, обично нису прихваћени. Неопходно је радити на оснаживању синдиката да узму активније учешће у дијалогу са

¹³⁴ Међународна организација рада (2020), Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia, First draft

¹³⁵ Ибид.

креаторима политике запошљавања, те да снажније заговарају интересе циљне групе коју представљају.

Међународне организације и донаторска заједница

Међународне организације и донаторска заједница представљају хетерогену групацију међународних учесника у политици запошљавања. Питање политике запошљавања од изузетне је важности за рад међународних организација и донаторске заједнице, из разлога што добро избалансирана политика запошљавања смањује потребу за економским миграцијама неквалификоване и ниско квалификоване радне снаге (исељавање незапослених лица услед немогућности да у Републици Србији нађу запослење). Међународне организације и донаторска заједница у Републици Србији поступају у складу са међународним нормама и интересима земаља из којих потичу. Њихови напори да утичу и унапреде политику запошљавања у РС, свакако нису у колизији са национално постављеним циљевима, те треба искористити њихово присуство и научене лекције (како из њихових земаља, тако и са пројекта спроведених у РС).

Невладин сектор

Организације цивилног друштва политици запошљавања приступају углавном заступајући интересе појединих категорија теже запошљивих категорија. У складу са тренутном регулативом, ОЦД нема могућности да се укључе у имплементацију политике запошљавања. У циљу повећања запошљивости и запослености посебно угрожених група за чија се права боре, неопходно је њихово укључивање у процес имплементације активних мера тржишта рада. ОЦД већ имају велико искуство у раду са вулнерабилним категоријама лица, те би сарадња са њима и коришћење тог њиховог потенцијала као подршке процесу запошљавања дало значајније резултате у погледу ефективности мера (нпр. уколико су у питању жене жртве насиља, организације цивилног друштва могу им помоћи у оснаживању, поред обуке или тренинга који ће им обезбедити).

Агенције за запошљавање послују у оквиру система запошљавања у суженом сегменту *headhunting*-а за рад у иностранству и за рад у великим (углавном) иностраним компанијама. Непостојање додатних фондова за њихово укључивање у имплементацију мера активне политике тржишта рада, ограничило је њихово деловање у сегментима који нису „исплативи“ на тржишту, али јесу корисни за грађане, као што су каријерно вођење и саветовање, и посебно, саветовање за запошљавање, у смислу припреме тражилаца запослења за квалитетно представљање послодавцу, и самим тим ограничило је и њихов даљи раст и развој. Сарадња МРЗБСП и агенција за запошљавање могућа је у домену примене законом већ предвиђене могућности да се агенције, уз НСЗ, укључе у процес пружања услуга АПТР. Увођењем додатног фонда за ове намене, којим би управљало МРЗБСП спроводећи плаћање по учинку, омогућило би се превазилажење питања ”исплативости” за агенције за запошљавање. Уколико би виделе своју шансу за раст, агенције би усмериле своје капацитете на шири спектар услуга запошљавања за којима у друштву постоји потреба. Додатни предуслов за успешну имплементацију поменутих одредби Закона, али и простор за сарадњу МРЗБСП и агенција за запошљавање свакако је унапређење њихових капацитета у циљу што квалитетнијег пружања услуга крајњим корисницима.

Корисници мера политике запошљавања - Циљне групе

Незапослено становништво радног узраста је хетерогена група коју повезује исти проблем остваривања једног од основних људских права – права на рад. Основни изазов

незапосленог становништва је сужена могућност налажења запослења, што утиче на квалитет њихових и живота њихових породица, пре свега са становишта материјалних, али и социјалних могућности. Циљ незапосленог становништва свакако је прелазак у категорију запослених. Могуће активности за остваривање овог циља су: унапређење њихових вештина у складу са потребама послодаваца, унапређење њихових компетенција, помагање отварања нових радних места, унапређено профилисање незапослених и повезивање са потенцијалним послодавцима. Целокупни контингент незапослених на тржишту рада РС представља огроман неискоришћени потенцијал за постизање бржег економског раста.

Неактивно становништво радног узраста (искључујући пензионисана лица и лица на школовању) је посебно рањива категорија којој са пажњом треба приступити. Проблем неактивности настаје услед дугорочне немогућности остваривања права на рад, која води обесхрабривању лица и у крајњој линији чини их непродуктивним члановима друштва. Поред изразите материјалне депривације ових лица, јавља се и социјална искљученост из свих друштвених токова. Интерес неактивних је укључивање на тржиште рада са крајњим циљем преласка у категорију запослених. Изазовима са којима се сусреће ова циљна група неопходно је системски приступити како мерама за унапређење њихових вештина у циљу повећања запошљивости, тако и развојем услуга у заједници које им могу помоћи да отклоне разлоге своје неактивности и остваре своје право на рад. Као и контингент незапослених тако и контингент неактивних представља неискоришћени потенцијал, с том разликом што неактивни поред тог економског потенцијала, не користе ни свој социјални потенцијал, који би, поред економског развоја, допринео развоју друштва у једном другом смислу. Инклузивност таквог раста допринела би смањењу сиромаштва и остваривању социјалне кохезије на нивоу целокупног друштва, те РС учинила бољим и праведнијим местом за живот.

Послодавци представљају директне учеснике на тржишту рада и својим пословним и одлукама о улагањима директно утичу на креирање тражње за радном снагом. Проблем послодаваца из домена политике запошљавања представља недовољан број квалификованих и квалитетних кадрова. Интерес послодаваца је да запосли што квалитетније раднике, у складу са сопственим потребама уз што мање трошкове. Део мера за постизање интереса послодаваца тиче се посредовања по захтеву послодавца – обезбеђивање кандидата за упражњена радна места, обука за познатог послодавца, додатних обука и тренинга које незапослено лице похађа током тражења запослења. Други сегмент мера који води задовољењу интереса послодаваца свакако су мере финансијских подстицаја, које послодавцима рад чине јефтинијим, а усмеравају их да запошљавају лица из теже запошљливих категорија. За остваривање циљева политике запошљавања од пресудног значаја јесте капацитет послодаваца да апсорбују што већи обим радно способног становништва. Мотивација за раст запослености требала би да кореспондира са мотивацијом послодаваца да њихов бизнис расте и развија се. Наравно фирме нису изоловани ентитети који функционишу сами са собом, те и потенцијал њиховог раста, а самим тим и запослености код њих зависи од екстерних фактора, попут стања на тржишту роба и услуга, понуде и потражње, стања на међународним тржиштима, утицаја фискалне и монетарне политике на њихово пословање, итд.

4. АНАЛИЗА И ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА

У овом делу анализе, а на бази претходно утврђеног стања и закључака фокус група (видети Анекс 1), идентификују се проблеми, сагледава њихов обим, утврђују могући узроци и указује на последице до којих би дошло уколико би изостали ефекти примене јавних политика. Сходно томе, решења за уочене проблеме касније се посматрају кроз очекиване промене које желе да се постигну дефинисањем мера у оквиру одговарајућих јавних политика.

Идентификовани проблеми су коришћени у наредном кораку за утврђивање основних приоритета и дефинисање циљева јавне политике.

У наставку анализе следи навођење проблема, кратак опис њиховог настанка и последице њиховог постојања.

Проблем 1. Низак ниво укупне запослености и спора динамика отварања квалитетних радних места.

Узроци проблема: Ниво запослености у Србији нижи је од европског просека, упркос чињеници да је од 2015. године број запослених повећан са 2,47 на 2,73 мил. Стопа запослености становништва радног узраста (15-64 године) у Србији износила је 60,7% 2019. године, што је у односу на ЕУ27 мање за 8,3 п.п. У поређењу са земљама у окружењу које нису део ЕУ, само Албанија (61,2%) има вишу стопу запослености од Србије, што јој даје одређену предност. Међутим, из Анкете послодаваца НСЗ која обезбеђује континуиран извор података о кретању стопа креирања и гашења послова у Србији, види се да по годинама нето стопе креирања послова у сектору малих, средњих и великих предузећа нису биле уједначене и кретале су се од 0,8% у 2015. до 1,2% у 2019. години.¹³⁶ Основни генератор креирања нових послова била су мала и средња предузећа, док су велика предузећа у појединим годинама имала и негативну стопу раста запослености. У протеклих пет година, остварен је значајан прилив СДИ. Међутим, недостају детаљне анализе које би показале какви су стварни ефекти на раст укупне запослености. Студија Центра за високе економске студије (ЦЕВЕС), која се бави анализом ефеката СДИ на кретање запослености на нивоу компанија, показује да је навећи број инвестиција привучен у оним областима које се баве производњом мање софистицираних производа и које углавном запошљавају раднике нижег нивоа стручности. У овим компанијама је запослен и највећи број радника, гледано релативно у односу на укупан број запослених у компанијама чији развој је омогућен приливом СДИ. С друге стране, најмањи број радника запослен је у компанијама основаним у секторима истраживања и развоја, ИКТ сектору и сектору софистицираних и креативних услуга.¹³⁷

Последице: Спор и недовољан раст запослености, нарочито имајући у виду конвергенцију ка показатељима просека на нивоу ЕУ.

¹³⁶ Видети (приступљено 23.09.2020.): http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti/anketa_poslodavaca.cid25684

¹³⁷ ЦЕВЕС, (2019). Усаглашавање са регулативом ЕУ: за унапређење развојне ефикасности државне помоћи.

Проблем 2. Регионални диспаритети у достигнутом нивоу економског развоја огледају се у перзистентним разликама у нивоу запослености, али и већем сиромаштву у слабије развијеним регионима.

Узроци проблема: Са учешћем од 41,3% и 25,9%, респективно, региони Београда и Војводине највише су допринели стварању укупног БДП-а у 2018. години.¹³⁸ На преостала два региона Шумадије и Западне Србије (18,6%) и Јужне и Источне Србије (14,1%) отпада тек око 1/3 укупног БДП-а. Према разликама у стопама запослености, најбоља ситуација је присутна у Београдском региону и региону Војводине, док су лошији показатељи запослености измерени у Региону Шумадије и Западне Србије, а најлошија ситуација је карактеристична за регион Јужне и Источне Србије. Дакле, стање на тржишту рада у потпуности кореспондира са нивоом економске развијености. Стопа ризика од сиромаштва износила је 23,2% у 2019. години,¹³⁹ што је за 6,7 п.п. више него у ЕУ27 (16,5% 2019).¹⁴⁰ Иако се не публикују регионалне стопе сиромаштва за Србију, за очекивати је да региони нижег нивоа развијености имају и изнадпросечне стопе ризика од сиромаштва, али и тенденцију да становништво напушта ове средине због лошијих економских услова.

Последице: Неуједначен економски развој региона, мање шансе за запослење и већи ризик од сиромаштва, као и миграторна кретања становништва ка развијеним центрима у земљи или ван земље.

Проблем 3. Неповољна секторска структура запослености, разлике према типу насеља, као и према професионалном статусу утичу на резистентност неформалне запослености.

Узроци проблема: Да би се смањила неформална запосленост потребно је да се посматра сегментирано према узроцима и појавним облицима. Неповољна секторска структура у којој је дистрибуција запослености нагнута ка оним секторима који у већој мери генеришу неформалну запосленост сигурно треба да буде у фокусу деловања јавних политика. Иако су промене у секторској запослености позитивне, у односу на почетак примене НСЗС, тиме што запосленост у пољопривреди сада износи 13,4%, у индустрији 28,8%, а у сектору услуга 57,8%, респективно, неформална запосленост и даље остаје упорна у неким делатностима, као што су пољопривреда, грађевинарство, трговина и угоститељство. То у извесној мери објашњава и постојање разлика према типу насеља и професионалном статусу, имајући у виду да се за запослене у пољопривреди и samozaposlene чешће везује неформални статус.

Последице: Рањива запосленост, отежан приступ институцијама и непрепознатљивост у пензионем систему и систему социјалне заштите, као и немогућност остваривања права на накнаду за случај незапослености.

Проблем 4. Недовољно подстицајан друштвено-економски контекст и споро прилагођавање демографским и технолошким изазовима.

¹³⁸ РЗС, (2020). Регионални бруто домаћи производ: Региони и области Републике Србије 2018. Радни документ бр. 111, год. LVI. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202010111.pdf>

¹³⁹ Видети: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/оцена-кретања-сиромаштва-животног-ст/>, приступљено 17.11.2020.

¹⁴⁰ Преузето из таб. ILC_LI02. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en, приступљено 23.09.2020.

Узроци проблема: Један од основних изазова је прилагођавање демографским, технолошким и променама животне средине. Основни предуслови за брже превазилажење изазова које носе ове промене налазе се у адаптабилности и предвидивости могућих последица. Као и за већину европских земаља и за Србију су карактеристични негативни популациони трендови у свим демографским категоријама, чему поред старења становништва и ниских стопа фертилитета,¹⁴¹ доприноси и негативан миграциони салдо.¹⁴² Иако је у периоду од 2015. до 2019. године, активно становништво радног узраста благо повећано са 3,02 на 3,07 мил., укупно становништво је смањено са 4,74 на 4,50 мил. Порасту броја активног становништва допринео је и раст активности жена. Међутим, и даље су присутне значајне разлике у активности мушкараца и жена у Србији, као и у поређењу са женама у ЕУ. Тако је стопа активности жена у Србији 2019. године износила 61,3%, а мушкараца 74,9%. Упоређујући је са европским просеком, стопа активности жена у Србији била је нижа за 13,1 п.п. Посебан проблем представља обесхрабреност услед немогућности проналаска одговарајућег запослења која резултује неактивношћу. У 2019. години, обесхрабрен су чинили готово 22% потенцијалне радне снаге у Србији. Иако је већи број потенцијалних учесника на тржишту рада међу женском популацијом, жене су и чешће обесхрабрене него мушкарци. Технолошке промене и захтеви тржишта учинили су сталном потребу за унапређењем знања и вештина, што је планирање каријере и каријерно саветовање ставило у први план за све кохорте учесника на тржишту рада, а истовремено је и превенција њихове искључености.

Последице: Неадекватан одговор друштва и економије на постојеће изазове доводи до даљег смањења радне снаге и нивоа активности што може да има за последицу неповољну квалификациону структуру, смањење конкурентности економије и базирање развоја на секторима ниског нивоа технолошке интензивности.

Проблем 5. Ниска запосленост, посебно одређених категорија рањивих и мање заступљених група, показује да тржиште рада у Србији није довољно инклузивно.

Узроци проблема: Иако је незапосленост младих смањена у протеклом периоду, они су и даље једна од најрањивијих категорија а најчешћи узроци су недостатак претходног радног искуства и недовољна понуда квалитетних послова која би одговарала овој све боље образованој кохорти становништва. Са стопом незапослености од 27,5% у 2019. години, млади (15-24 године) су у неповољнијем положају за 16,6 п.п. у односу на становништво радног узраста у Србији (15-64 године) и за 12,5 п.п. од становништва истог узраста у ЕУ²⁷.

Упркос промоцији једнаких могућности и деловању јавних политика које су биле усмерене повећању активности и запошљавању жена, посебно одређених циљних група (самохраних мајки, Ромкиња, жена са инвалидитетом, жена у руралним срединама и сл.), стопа незапослености жена износила је 11,5% у 2019. години и већа је за 1,1 п.п. од стопе незапослености мушкараца, што и не би указивало на толико велики јаз, када се не би узеле у обзир разлике у стопама запослености и активности које заједно достижу 13 п.п. Упркос значајно побољшаној образовној структури жена, за ову категорију посебно

¹⁴¹ Рашевић, М. (2016). Миграције и развој у Србији. Београд: Међународна организација за миграције. <https://serbia.iom.int/sites/default/files/publications/documents/Migracije%20i%20razvoj%20u%20Srbiji.pdf>

¹⁴² Влада Републике Србије (2020). Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године. Службени гласник РС, број 21/2020.

рањивих препрека за квалитетније укључивање на тржиште рада често јесте недостатак потребних знања и вештина, предрасуде или недовољна понуда послова.¹⁴³

У категорију мање заступљених рањивих група на тржишту рада потенцијално спадају и особе без формалног и ниског нивоа образовања, примаоци новчане социјалне помоћи, све особе са инвалидитетом, припадници одређених етничких група, укључујући и мигранте, лица различитих старосних група, као и припадници ЛГБТ заједнице. Узроци проблема су својствени свакој од категорија и захтевају индивидуални приступ. Дугорочна незапосленост у трајању дужем од 12 месеци својствена је свим кохортама учесника на тржишту рада, а нарочито обесхрабреним лицима, у које потенцијално спадају рањиве и мање заступљене групе. Иако је удео дугорочне незапослености значајно смањен током периода спровођења НСЗС, ова категорија лица и даље чини више од половине незапослених.¹⁴⁴

Последице: Услед све јаче конкуренције на отвореном тржишту рада, неадекватна и неблаговремена подршка рањивим и мање заступљеним групама води њиховој трајној социјалној искључености, као и даљој маргинализацији и дискриминацији. То додатно повећава трошкове њиховог укључивања, а изгледи за њихово запошљавање постају још неизвеснијим и тежим.

Проблем 6. Знања, вештине и компетенције нису у складу са технолошким напретком земље, као ни са изазовима глобалног окружења.

Узроци проблема: Немогућност система образовања и обука да се благовремено прилагоди потребама је најчешћи узрок неусклађености на тржишту рада. У доброј мери то је последица недовољно делотворне секторске сарадње, као и сарадње са социјалним партнерима, а, пре свега, послодавцима и другим заинтересованим странама, нпр. цивилним сектором, упркос чињеници да су успостављена секторска већа која функционишу на принципу саветодавног тела. Недостаје континуитет евалуација које би указивале на структурне слабости система образовања и обука са циљем да се у будућности обезбеди квалитетно и инклузивно образовање, обуке и целоживотно учење за све, као и бржа операционализација усвојених решења. Учесће одраслих у било ком облику формалног или неформалног образовања и обука је ниско. Према Анкети о образовању одраслих, стопа учешћа у овим облицима учења у Србији је износила 19,8% у 2016. години, док је просек у земљама чланицама ЕУ износио 45,1%.¹⁴⁵

Стална потреба за унапређењем знања, вештина и компетенција ставља у први план доступност и развијеност система каријерног вођења и саветовања на нивоу НСЗ кроз постојање Центара за информисање и професионално саветовање. Међутим, недостатак кадровских капацитета може да буде значајна препрека ефикаснијем раду ових Центара имајући у виду обим потреба за каријерним саветовањем. Такође, недостатак кадровских капацитета препрека је и за интензивније пружање услуге саветовања за запошљавање током којег лице које тражи посао са саветником за запошљавање у НСЗ или агенцији за запошљавање, договара кораке које треба да предузме у циљу проналаaska одговарајућег запослења, укључујући и потребу стицања додатних знања и вештина, укључивањем у мере АПТР или самостално.

¹⁴³ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁴⁴ Ибид.

¹⁴⁵ РЗС, (2018). Анкета о образовању одраслих, 2016. Саопштење ДД60, бр. 131.
<https://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181131.pdf>

Иако постоји добра статистичка база за праћење и предвиђање потреба за вештинама кроз континуирано спровођење АРС-а, као и Анкете послодаваца у оквиру НСЗ, потребно је осигурати интегрисан приступ информацијама о недостајућим вештинама на тржишту рада Србије. Студија Европске фондације за обуку (ЕТФ) је показала да послодавци наводе недовољно практично знање и недостатак претходног радног искуства, као један од најчешћих проблема при запошљавању младих, што указује на значај не само учења у формалном контексту већ и информалног учења.¹⁴⁶ Продубљивању ових проблема, додатно доприноси и неуређен систем радних пракси као начин стицања радног искуства кроз краткорочне програме који подразумевају учење и праксу за све без обзира да ли су у систему формалног образовања или не.¹⁴⁷ Недостају интегрисани подаци о слободним пословима и недостајућим вештинама на тржишту рада Србије.

Последице: Урушава се систем стицања вештина и компетенција учесника на тржишту рада што доприноси заостајању на мапи глобалне конкурентности.

Проблем 7. Са циљем да се постигне боља изbalансираност између права и обавеза запосленог и послодавца дошло је до промена којима је уведена флексибилност на тржиште рада која није увек наклоњена запосленом и може да доведе до продубљивања прекарних радних услова.

Узроци проблема: Измене Закона о раду 2014. године иницирале су процес прелаза од сигурних ка прилагодљивим облицима запослености, како би се, с једне стране, изашло у сусрет послодавцима, услед мање предвидивих услова привређивања, али и да би се поједноставио процес запошљавања нових или замене постојећих радника и учинио мање скупим за послодавца. Ово је довело до раста запослености, али је резултовало и повећањем неких облика ангажовања који су раније били мање заступљени или нису били препознати и обесхрабрило представнике запослених, нарочито у приватном сектору, да кроз форму колективног преговарања траже већа права и остварују контролу примене појединих законских решења, која се, пре свега, односе на врсте уговора о радном ангажовању. У 2019. години, у сектору запослених за плату, 77,4% је радило на неодређено време, 19,4% на одређено, а по основу сезонских и уговора о привременим и повременим пословима било је ангажовано 3,2% радника. Ови подаци управо указују на то да је запосленост на одређено време повећана за 8,7%, у односу на почетак примене НСЗС. Рад на одређено време користи се као механизам усклађивања породичних обавеза са послом, међутим у Србији то најчешће није избор већ резултат немогућности ангажовања на неодређено време. У Србији сваки пети запослени на одређено време прихвата овакву врсту уговора зато што није био у могућности да се запосли на неодређено време, док у земљама чланицама ЕУ овој пракси прибегава свака тринаеста особа. Исто тако, повећан је и број запослених на пословима са непуним радним временом. Међутим, проблем је недобровољна запосленост са непуним радним

¹⁴⁶ European Training Foundation, (2019). Skills mismatch measurement in ETF partner countries. Turin: ETF. <https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-05/Skills%20mismatch%20measurement%20ETF%20partner%20countries.pdf> (приступљено 23.09.2020.).

¹⁴⁷ Ђуровић, А., Велев, Б., Манић Радоичић, Ј. (2017). Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији. Београд: Влада Републике Србије /Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва / БОШ. http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/04/Unapredjenje_pravnog_okvira_za_uredjenje_radnih_praksi_u_Republici_Srbiji.pdf

временом, будући да у Србији 37% ових лица прихвата овакав облик ангажовања јер не може да пронађе посао са пуним радним временом.¹⁴⁸

Поред тога, послодавци често користе одређене уговорне форме, као што су уговори ван радног односа (уговор о делу, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о стручном оспособљавању и усавршавању и уговор о допунском раду) и дуже него што је омогућено Законом о раду којим се предвиђа максимално трајање запослености по овом основу од 24 месеца. Нарочито код уговора о привременим и повременим пословима, послодавци се неретко оглушују о одредбе Закона и уз незнатно промењене услове настављају да ангажују исто лице по том основу. Ту су и атипични или неименовани уговори који немају основ у Закону о раду и којима није могуће остварити права из система социјалне или здравствене заштите. Ове врсте уговора се често користе када то одговара обема странама, при чему треба имати у виду да ангажовано лице не може да оствари никаква права која проистичу из закона, или уколико не постоји одговарајућа уговорна форма. Типичан пример је непостојање одговарајуће уговорне форме за самоиницијативно обављање радне праксе.¹⁴⁹ Сви ови облици ангажовања погодују ширењу прекарне запослености. Прекарна запосленост у Србији износи 8% и вишеструко је већа него у ЕУ27, где је у 2019. години износила 2,5%. У Србији је ова врста рада нешто чешћа одлика мушкараца (8,6%) него жена (7,3%), док су у ЕУ27 оба пола подједнако укључена у ову врсту рада. Један од узрока ширења прекарне запослености у Србији је недостатак инспекцијског надзора и меки законски услови којима се дефинишу могућности коришћења флексибилних уговора.¹⁵⁰

Последице: Концепт флексибилности отворио је врата флексибилним уговорима који, између осталог, подразумевају и мања права радника, чинећи их рањивим, те постоји могућност да се повећају дуалности на тржишту рада. Додатна последица јесте да кроз форму закључивања уговора ван радног односа или атипичних уговора може да дође до кршења радних и социјалних права од стране несавесних послодаваца, како у приватном тако и у јавном сектору.

Проблем 8. Социјални дијалог није у довољној мери развијен, иако постоји тело са пуним капацитетом које чине социјални партнери.

Узроци проблема: Европско законодавство подстиче социјалне partnere да се активно укључе у социјални дијалог и да у складу са својом преговарачком снагом закључују колективне уговоре који ће бити релевантни за области о којима преговарају. У Србији је значај колективног преговарања који проистиче из права на колективну акцију још увек потцењен. Примера ради, у приватном сектору су до 2013. године постојала три споразума са проширеним важењем који су покривали хемијски, грађевински и металски сектор, а од 2015. само један (естрадни уметници), док у јавном сектору постоји 19 гранских колективних уговора. Мали број закључених гранских колективних уговора производ је, с једне стране, слабости и недовољног броја чланова гранских савеза у оквиру истог репрезентативног удружења послодаваца, као и већег утицаја Већа

¹⁴⁸ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁴⁹ Ђуровић, А., Велев, Б., Манић Радоичић, Ј. (2017). Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији. Београд: Влада Републике Србије /Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва / БОШ. http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/04/Unapredjenje_pravnog_okvira_za_uredjenje_radnih_praksi_u_Republici_Srbiji.pdf

¹⁵⁰ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

страних инвеститора које настоји да преговоре пренесе на ниво самих предузећа. Тиме се умањује значај сарадње предузећа са Унијом послодаваца чији мандат је дефинисан законом.¹⁵¹ Додатни узрок слабљења положаја синдиката произлази из перцепције да је смањена његова кредибилност, што се манифестује и осипањем чланства.

Последице: Слабљењем положаја синдиката и њиховим неравноправним учешћем у социјалном дијалогу извесно је да ће слабити и права радника, нарочито у условима дејства уговора који фаворизују флексибилне облике запошљавања.

Проблем 9. За примаоце новчане социјалне помоћи (НСП) и друга лица у систему социјалне заштите није довољно учињено у циљу оснаживања како би се повећала њихова социјална мобилност.

Узроци проблема: Приступ оснаживању рањивих и маргинализованих друштвених група није осмишљен на начин који би омогућио имплементацију политика које би требало да унапреде њихова знања, вештине и компетенције и припреми их да као активни појединци учествују на тржишту рада и у друштвеном животу. Сет политика којима би се то могло остварити захтевао би међусекторску сарадњу у осмишљавању врсте помоћи која би се базирала на интегрисаном приступу.¹⁵²

За сада постоји развијен модел пружања заједничке услуге корисницима НСП. Међутим, остали корисници услуга ЦСР, попут жртава трговине људима, жртава насиља у породици, бивших затвореника нису обухваћени таквим моделом активне инклузије. На бази Протокола о сарадњи ЦСР и НСЗ на пружању интегрисаних услуга, радно способни корисници НСП укључују се у мере АПТР. Током 2019. године у мере АПТР било је укључено 11.565 корисника НСП, без подршке кроз ИПА 2013 пројекте, чијим обухватом би се број лица из ове категорије обухваћених мерама попео на 11.611. Удео ових лица у укупном броју незапослених укључених у мере АПТР износи 8,09%. Међутим, највећем броју лица из категорије корисника НСП пружају се само услуге активног тражења посла (9.825 корисника, без лица укључених кроз ИПА 2013 пројекте), а далеко ређе се укључују у програме додатног образовања и обука, samozapošljavanja или у јавне радове.¹⁵³ Већини ових лица управо би било потребно оснаживање кроз укључивање у краће обуке са циљем унапређења вештина, док их не треба нужно укључивати у програме samozapošljavanja и на тај начин подстицати предузетништво из нужде. Да би се заиста имплементирао приступ пружања интегрисаних услуга, које не подразумевају само пружање услуга тражења посла и спорадично укључивање у мере АПТР, то би захтевало свеобухватнији рад са овим лицима. Саветници у НСЗ нису довољно обучени за рад са лицима која долазе из система социјалне заштите. Индивидуални приступ усмерен ка клијенту захтева већу посвећеност и у оквиру ЦСР и НСЗ. Међутим, најчешћа препрека реализацији таквог приступа јесте недостатак стручног особља, чиме се повећава оптерећеност стручних радника у ЦСР, као и саветника у НСЗ. Стога се може закључити да су узроци проблема непостојање довољно развијеног система, затим процедура и механизма, недостатак људских ресурса, као и финансијских средстава како би се корисници НСП активније укључили у циљу повећања њихове запошљивости што би резултовало запошљавањем.

¹⁵¹ Ибид.

¹⁵² Ибид.

¹⁵³ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, (2020). Извештај о спровођењу НАПЗ за 2019. годину. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje/izvestaji-o-realizaciji-nacionalnih-akcionih>

Последице: Неуспех модела активне инклузије радно способних лица било да су то примаоци новчане социјалне помоћи који би били додатно стигматизовани или остали корисници услуга центара за социјални рад огледао би се кроз немогућност да се повећа број активних учесника на тржишту рада и задовољи тражња за радном снагом,

Проблем 10. Смањени институционални и кадровски капацитети у МРЗБСП и НСЗ услед организационих промена.

Узроци проблема: У 2017. години, ступањем на снагу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МРЗБСП, до тада одвојени Сектор за рад и Сектор за запошљавање спојени су у једну организациону целину. Овим спајањем двеју организационих јединица које се баве активном политиком запошљавања и нормативним пословима у области рада и запошљавања укупан број извршилаца на тим пословима сведен је на 11.¹⁵⁴ Даљом анализом кадровских капацитета у НСЗ, долази се до закључка да је, унутрашњом реорганизацијом која је започета 2015. године, одласком у пензију, као и услед других разлога, а у условима важења забране запошљавања у јавном сектору, смањен број извршилаца на пословима саветовања. Потребе за недостајућим бројем саветника НСЗ је решавала запошљавањем на одређено време. Крајем 2019. године, у НСЗ је било запослено 613 саветника за запошљавање и саветника за запошљавање ОСИ, од којих су 72 била ангажована на одређено време. То свакако указује на велику оптерећеност саветника за запошљавање бројем незапослених лица, које је у 2019. години износило 827 у просеку.¹⁵⁵ Примера ради, запослени у јавним службама запошљавања на нивоу ЕУ, били су у просеку оптерећени са 101 предметом 2016. године, укључујући све врсте услуга које су пружали тражиоцима запослења.¹⁵⁶

Последице: Велика оптерећеност запосленог особља у МРЗБСП које се бави активном политиком запошљавања и нормативним пословима, као и саветника за запошљавање у НСЗ, али и пад квалитета услуге саветника НСЗ.

Проблем 11. Број корисника и издвајања за мере АПТР-а су стагнирала, а у неким годинама имплементације НСЗС су чак и значајно смањена (2013. и 2014. године), што је утицало на редуковање планираних активности спровођења активне политике запошљавања и није оставило довољно простора за укључивање већег броја незапослених лица, посебно у финансијске мере.

Узроци проблема: Приоритет у претходној НСЗС био је повећање издатака за мере АПТР, што би водило и већем броју незапослених лица укључених у мере. Међутим, то није остварено тако да је учинковитост активне политике тржишта рада мања од очекиване. Уколико би се то сагледавало кроз показатељ учешћа укупних издатака за мере АПТР у односу на БДП, НСЗС зацртани циљ да се удео финансијских средстава повећа на 0,5% БДП-а до 2020. године није остварен. Посматрано по годинама, 2011. године издвајања су износила 0,11% БДП-а, да би 2013. (0,04% БДП-а) и 2014. (0,03% БДП-а) била драстично смањена и до 2019. године стагнирала и задржала се на нивоу од 0,07% БДП-а. Међутим, износ укупних издатака за мере АПТР у номиналном изразу,

¹⁵⁴ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ex post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁵⁵ НСЗ, (2019). Извештај о раду НСЗ за 2019. годину.

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_rad_u_nsz_-_i_-_xii_2019_godine.pdf

¹⁵⁶ European Commission, (2016). Assessment Report on PES Capacity. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

2019. године је био незнатно виши (4,41 млрд. РСД) од износа који је за ову намену био потрошен 2011. године (4,04 млрд. РСД), а претходних година значајно испод тог износа.¹⁵⁷

Суштина активне политике запошљавања јесте да се што већем броју незапослених лица пружи адекватна подршка кроз укључивање у програме и мере АПТР. Подаци о реализацији активне политике запошљавања у периоду спровођења НСЗС показују да то није био случај. Број незапослених лица укључених у мере АПТР је рапидно опадао до 2014. године, када је износио 108.664 лица (од 745.187 регистрованих незапослених лица), да би у периоду од 2015. до 2019. године благо растао, те је 2019. у мере АПТР било укључено 142.540 лица (од 506.865 регистрованих незапослених лица). Истовремено, број лица укључених у финансијске мере је вишеструко смањен, због буџетских ограничења, те је тако смањен са 48.564 2011. године на 23.552 у 2019.¹⁵⁸ Међутим, смањење броја незапослених лица укључених у мере пратило је фокусирано таргетирање, пошто је више од 90% корисника извучено из неке од теже запошљивих категорија.

Посебан значај придаје се ОСИ за чије запошљавање и професионалну рехабилитацију постоји посебан Буџетски фонд. У 2011. години искоришћеност средстава Буџетског фонда је износила 60%, да би се, затим, постепено повећавала и у периоду од 2017. до 2019. године кретала у распону између 94% и 91%. Ово је битно истаћи и поред чињенице да се уговара 100% расположивих средстава, као и да се намењена средства не могу у потпуности утрошити због природе мера и обавеза које корисницима буџетских средстава намеће Закон о буџетском поступку. Независно од процењених потреба, средства Фонда су смањивана са 2,12 млрд. РСД у 2011. на 1,25 млрд. РСД, колико се за ову намену издваја од 2015. године.¹⁵⁹

Децентрализација политике запошљавања допринела је томе да све већи број ЈЛС доноси сопствене ЈАПЗ и да конкурише за суфинансирање мера АПТР. Број реализованих захтева благо расте, те је у 2019. години износио 101. Од 2014. године, постоји могућност да се мере АПТР на локалном нивоу реализују из сопствених средстава ЈЛС, а на бази потписаног споразум о техничкој сарадњи са НСЗ. Иако је евидентно да се повећава и број ЈЛС, као и износ сопствених средстава (са 243,9 мил. РСД у 2011. на 816,7 мил. РСД у 2019. години) за подршку имплементацији ових мера, уочава се недостатак иновативних решења, којим би се препознале специфичности теже запошљивих лица и на бази процене потреба на локалним тржиштима рада осмишљавале мере. Примера ради, уколико постоји проблем са запошљавањем лица у руралним срединама која су изложена вишеструкој рањивости и уколико не постоји могућност креирања нових послова у тим срединама, осмишљавале би се мере или комбинација мера које би повећале њихове шансе да раде. Мали искорак у односу на досадашњу праксу могла би да буду партнерства са донаторском заједницом кроз која би се на локалном нивоу реализовале одређене активности уз пројектну подршку. Иако су такве активности до сада имале позитивне ефекте у кратком року, биле су ређе одрживе услед буџетских и кадровских ограничења.

Последице: Недовољан износ укупних издатака за мере АПТР може негативно да се одрази на планирање активности и смањење учинковитости мера. Посматрано на средњи и дуги рок, низак ниво издвајања за мере АПТР-а може да се у већој мери одрази

¹⁵⁷Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ex post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁵⁸ Ибид.

¹⁵⁹ Ибид.

на број потенцијалних учесника у скупљим мерама, као што су (кратке) обуке, укључујући и стручне праксе, субвенције и јавни радови. Ове мере се превасходно усмеравају незапосленим лицима са ниским нивоом образовања и квалификација, младим, старијим од 50 година, као и другим теже запошљивим лицима, те се доводи у питање могућност њихове интеграције на тржиште рада, у ситуацији смањених издвајања за мере АПТР.

Проблем 12. Изостају нето ефекти праћења утицаја мера АПТР на запошљавање корисника по изласку из мере, према методолошки усвојеним међународним стандардима.

Узроци проблема: Поред тога што је потребно ускладити класификацију услуга и мера активне политике запошљавања са оном која се примењује у ЕУ, ради транспарентнијег сагледавања издатака и мерења укупних ефеката, потребно је обезбедити и свеобухватно праћење незапослених лица укључених у мере АПТР са проценом ефеката на запошљавање, као и ефеката на потенцијалне дохотке ових лица. Праћење само укупних (брuto) ефеката мера на запошљавање није довољно, јер се може претпоставити да се лице могло запослити и на пословима који не морају да се непосредно доведу у везу са учешћем у мерама НСЗ. И поред мањег броја програма који су били подвргнути строгим евалуацијама нето утицаја, недостаје систематско праћење нето утицаја мера АПТР. У том смислу, недостајући технички или кадровски капацитети могу да буду значајан ограничавајући фактор, као и недовољна финансијска средства за спровођење чешћих и квалитетних анализа којима би се сагледали нето ефекти мера.

Последице: Немогућност да се сагледа стварни (нето) ефекат мере на запошљавање корисника, те је као такав непоуздан за планирање обухвата корисника и за дизајн мера АПТР.

5. ДЕФИНИСАЊЕ ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА

5.1. ОПШТИ ЦИЉ

У наредном периоду Република Србија ће остати посвећена интензивирању започетих системских реформи и повећању броја запослених, као једној од приоритетних области политике запошљавања. Такође, Влада РС остаје усмерена на остваривање циљева Агенде одрживог развоја 2030 и пуноправном чланству у Европској унији као стратешки постављеном циљу.¹⁶⁰

Општи циљ: Постизање стабилног и одрживог раста запослености који је заснован на квалитетном људском капиталу и усклађен са захтевима конкурентне тржишне економије.

Република Србија у наредном периоду треба да настави са унапређењем услова за раст запослености, утиче на даље смањење стопе незапослености и креирање квалитетних радних места.

Индикатори: стопа активности по старосним групама и полу, стопа запослености по старосним групама и полу и стопа незапослености по старосним групама и полу

У 2019. години, стопа активности за популацију старости од 15 и више година износила је 54,6%, док је за радно способна лица била нешто виша и износила је 68,1%. Стопа активности младих (15-24) је у 2019. износила 29,6%. За лица стара 15-29 година стопа активности је достигла вредност од 47% у 2019. години. За лица старости од 25 до 29 година стопа активности је износила 77%.

Прогнозира се да ће до 2026. године стопа активности за лица преко 15 година износити 58%, а за радно способна лица 72,8%. Док ће циљана вредност (2026) стопе активности код младих бити 31,2%, за лица старости од 25 до 29 година 82,6% и 49% за лица старости од 15 до 29 година.¹⁶¹

У базној години (2019), стопа запослености за лица старости преко 15 година износила је 49%, а за лица старости 15-64 године 60,7%. Прогнозира се да ће у 2026. години стопа запослености достићи вредност од 52,9% за лица старости преко 15 година и 66,1% за радно способна лица.¹⁶²

Стопа запослености код младих старости 15-24 је у 2019. години износила 21,5%, 63,5% за младе старости од 25 до 29 година и 36,9% за младе старости 15-29 година. Циљана вредност стопе запослености за младе (2026) процењена је на 24,4% (за младе старости од 15-24), 72,4% (лица од 25 до 29 година) и 41% (за лица старости 15-29 година).¹⁶³

¹⁶⁰ Остваривање циљева УН Агенде одрживог развоја 2030 и процес приступања ЕУ нису у колизији, већ коегзистирају и допуњују једно друго. Сама Европска комисија је у својим документима (попут Reflection Paper Towards a Sustainable Europe by 2030 (2019), доступном на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf) прихватила Циљеве одрживог развоја као циљеве којима ће све земље чланице тежити у наредном десетогодишњем периоду.

¹⁶¹ Пројектоване вредности преузете из: Европска фондација за обуке, (2020). Студија о положају младих у Србији. Торино: ЕТФ.

¹⁶² Ибид.

¹⁶³ Ибид.

Очекивања су да ће стопа незапослености становништва узраста 15 и више година, до 2026. године, опасти са 10,4% (2019) на 8,7%. Стопа незапослености становништва радног узраста (15-64) забележиће пад са 10,9% (2019) на 9,2% (2026).¹⁶⁴

Стопа незапослености код младих старости од 15 до 24 у 2019. години је износила 27,5%, а процењује се да ће пасти на 21,8% у 2026. години. Истовремено очекује се да стопа незапослености младих старости 15-29 година забележи пад од 5,2 п.п, односно да са вредности 21,5% колико је износила у 2019. години падне на 16,3% у 2026. Години, док ће стопа незапослености код младих старости од 25 до 29 година износити у 2026. 12,4% што је пад од око 5 п.п. у односу на 2019. годину.¹⁶⁵

5.2. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ

Приликом анализе тренутног стања на тржишту рада и идентификације проблема уочена су три приоритета (посебна циља) политике запошљавања за наредни период који ће бити адресирани предлогом мера (целина 7) које би требале да допринесу постизању како општег, тако и посебних циљева.

Посебни циљ 1: Стварање адекватних услова за постизање раста запослености координацијом политике запошљавања са кључним економским политикама, као и политиком социјалне заштите и другим секторским политикама

Тржиште рада РС у последњих неколико година бележи позитивне помаке у кључним индикаторима, који се огледају кроз повећање стопа активности и запослености и смањење стопе незапослености, како за популацију радног узраста (15-64 године), тако и за различите категорије учесника на тржишту рада (млади, жене, особе старости преко 50 година, ОСИ и др).

Међутим, иако је дошло до значајног приближавања вредностима предвиђеним НСЗС донетом за период 2011-2020. година, тржиште рада у РС још увек је далеко од постизања стабилне и одрживе запослености. Зато се у наредном периоду треба посветити успостављању ефективне међусекторске сарадње у циљу креирања услова за постизање стабилног и одрживог раста запослености.

Индикатори:

- Удео прекарних радника у укупном броју запослених
Почетна вредност (2019): 8,0%
Циљана вредност (2026): 5,4¹⁶⁶
- Стопа ризика од сиромаштва запослених радника, 18 и више година старости
Почетна вредност (2019): 9,2%
Циљана вредност (2026): 4,7¹⁶⁷
- Удео радника са ниском зарадом у укупном броју запослених (у предузећима која запошљавају 10 и више радника)
Почетна вредност (2018): 17,9%

¹⁶⁴ Ибид.

¹⁶⁵ Ибид.

¹⁶⁶ Пројекција рађена у оквиру израде *ex ante* анализе. Више о методологији видети у Анексу 3.

¹⁶⁷ Ибид.

Циљана вредност (2026): 13,0¹⁶⁸

- Регистрована запосленост

Почетна вредност (2019): 2.173.135

Циљана вредност (2026): 2.540.000 – 2.631.000¹⁶⁹

- Неформално запослени

Почетна вредност (2019): 529.200

Циљана вредност (2026): 396.033¹⁷⁰

Посебни циљ 2: Унапређење положаја теже запошљивих категорија

Поред промоције и деловања мера активне политике тржишта, усмерених на повећање активности и запослености одређених рањивих група (млади до 30 година, лица старија од 50 година, особе са инвалидитетом, корисници НСП, и остала теже запошљива лица), поменуте циљне групе у РС су и даље у мањој мери активне и запослене него остатак популације. Зато у наредном периоду треба наставити са политиком првенственог укључивања ових категорија лица у мере АПТР.

Индикатори:

- Број запослених са евиденције НСЗ по изабраним категоријама теже запошљивих лица

Почетна вредност (2019): млади до 30 година – 77.890 лица, лица старија од 50 година - 47.969, ОСИ - 6.543, корисници НСП - 7.856

Циљана вредност (2026)¹⁷¹: млади до 30 година – 86.904 лица, лица старија од 50 година - 62.760, ОСИ - 9.113, корисници НСП - 10.437

- Стопа NEET (за лица старости 15-29 година), по полу

Почетна вредност (2019): 19,0% (укупно), 17,1% (мушкарци), 20,9% (жене)

Циљана вредност (2026): 12,8% (укупно), 10,2% (мушкарци), 14,1% (жене)¹⁷²

- Стопа дугорочне незапослености (за лица старости 15 и више година)

Почетна вредност (2019): 6,1%

Циљана вредност (2026): 1,9%¹⁷³

Посебни циљ 3: Даље унапређење институционалног оквира за политику тржишта рада

У последњих неколико година РС је посвећена унапређењу институционалног оквира и спровођењу активне политике тржишта рада и очекује се наставак овог процеса и у наредном периоду што подразумева и већа издвајања за активне мере запошљавања.

¹⁶⁸ Ибид.

¹⁶⁹ Ибид.

¹⁷⁰ Ибид.

¹⁷¹ Ибид.

¹⁷² Ибид.

¹⁷³ Ибид.

Индикатори:

- Степен реализације АП за поглавље 19

Почетна вредност (2020): АП за поглавље 19 дефинише тренутно стање у свих 7 области

Циљана вредност: - До 2023. године: Усвојена преговарачка позиција

- До 2026. године: Република Србија је испунила све обавезе из АП за поглавље 19 у домену радног законодавства и запошљавања и доследно примењује законодавство које је усаглашено са ЕУ оквиром

- Оцена Европске комисије кроз извештај о напретку Србије на путу ка ЕУ у домену поглавља 19

Почетна вредност (2019): Република Србија је умерено припремљена у области социјалне политике и политике запошљавања. Постигла је ограничен напредак у усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ

Циљана вредност: До 2023. године: Извештај Европске комисије препознаје да је Република Србија остварила солидан ниво припремљености у области радног законодавства и политике запошљавања. Оснажила је своје институционалне и финансијске капацитете у складу са обавезама преузетим из АП за поглавље 19; Република Србија издваја финансијских средстава за запошљавање 32-36% лица са евиденције НСЗ.

- До 2026. године: Извештај Европске комисије препознаје да је Република Србија остварила велики степен усклађености институционалног оквира у области радног законодавства и политике запошљавања са ЕУ регулативом, а обавезе из АП за поглавље 19 су у потпуности испуњене. Република Србија издваја довољно финансијских средстава за запошљавање 36-45% лица са евиденције НСЗ. Ојачани су двострани и тространи социјални дијалози на свим нивоима.

- Удео издвајања за активну политику тржишта рада у БДП

Почетна вредност (2019): 0,08%

Циљана вредност (2026)¹⁷⁴: 0,12%

¹⁷⁴ Ибид.

6. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ И АНАЛИЗА ЕФЕКТА МОГУЋИХ ОПЦИЈА

6.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПЦИЈА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЦИЉЕВА

Национална стратегија запошљавања РС за период 2011-2020. године је у завршној фази, што значи да Република Србија остаје без кровног документа и дугорочног плана развоја из области запошљавања. У циљу прихватања најбоље опције за политику запошљавања, разматране су следеће опције:

- **Status quo опција** (уска секторска стратегија)
- **Прогресивна реформа политике тржишта рада** (секторска стратегија са ограничавајућим интервенцијама, у даљем тексту опција бр. 2)
- **Холистичка реформа политике запошљавања** (међусекторска стратегија са добро таргетираним интервенцијама у даљем тексту опција бр. 3)

6.1.1. Status quo опција

Једна од опција за нови стратешки документ свакако је опција *Status quo*. Она не налаже додатна финансијска улагања и не подразумева увођење новина у области политике запошљавања, већ примену досадашњих мера дефинисаних у претходном периоду. У наставку текста анализирани су позитивни и негативни ефекти примене опције *Status quo*.

Посматрајући индикаторе тржишта рада, може се стећи утисак да је примена досадашњег начина рада дала позитивне резултате када је реч о запослености и незапослености становништва. Опција *Status quo* подразумевала би наставак промовисања инклузивног тржишта рада уз примену одговарајућих мера, али и примену истог тренда издвајања за мере активне политике тржишта рада као и у претходном периоду.

У институционалном смислу, примена опције подразумевала би очување тренутне расподеле функција, где МРЗБСП остаје носилац функције креирања и праћења спровођења политике тржишта рада, док НСЗ остаје носилац функције спровођења политике запошљавања уз одсуство било каквих интервенција у смислу унапређења процеса, процедура и механизма сарадње/координације између ова два актера.

Са друге стране, очување тренутне расподеле функција изазвало би одређене ризике, које се првенствено односе на продубљивање идентификованих проблема у спровођењу активне политике тржишта рада. Продубио би се проблем ефикасности спровођења мера активне политике тржишта рада, али и немогућности контроле расподеле средстава за мере активне политике запошљавања. Наиме, према тренутној констелацији, МРЗБСП има формалну улогу контроле реализације годишњих Споразума о учинку, које потписује са НСЗ, али се та контрола врши само на основу достављених извештаја о реализацији од стране НСЗ. Не постоји повратна спрега између те контроле и унапређења спровођења мера. Средства за мере АПТР директно се сливају на рачун НСЗ, без увида МРЗБСП и без обзира на њихов учинак претходне године. Управни одбор НСЗ има право да врши прерасподелу средстава у оквиру мера, без обзира на план и без претходне сагласности МРЗБСП.

У претходном периоду изостављена је евалуација мера активне политике тржишта рада. Због недостатка спровођења нето евалуација и увида у то колико је која мера допринела позитивним тенденцијама на тржишту рада РС, није могуће издвојити мере с највећим

ефектом, нити са поузданошћу закључити да су спровођене мере, а не екстерни фактори, утицале на поменуто побољшање. У циљу одржавања постојећих позитивних тенденција (и у изазовним условима попут тренутне епидемије вируса корона), у наредном периоду неопходно је ангажовати додатне кадрове за праћење и евалуацију мера, што изискује додатне трошкове, који нису предвиђени применом опције *Status quo*.

Применом опције *Status quo*, НСЗ остаје усамљени пружалац услуга политике запошљавања, што ни на који начин не утиче на конкуренцију, заправо је и сузбија, не подстиче трансфер технологије рада, нити ширење иновативних приступа спровођења мера. Ова опција не доноси нове трошкове ни за привредне субјекте, ни за грађане, али не доноси ни никакве користи (у виду подстицања конкуренције, те развоја привредних субјеката – ефекти на економију, односно у виду унапређења родне равноправности или положаја рањивих категорија – ефекти на друштво).

Досадашња пракса је показала да је промоција мера активне политике тржишта рада, за коју је задужена НСЗ, недовољна, што значи да уколико НСЗ настави са истим начином промоције у наредном периоду, неће постојати примена модерних начина комуникације са крајњим корисницима, што ће за последицу имати недовољно досезање ка њима и стварање услова за неефективност мера АПТР.

У случају примене опције *Status quo* из угла планирања, дошло би и до немогућности израде НАПЗ на годишњем нивоу. Прво из разлога што Закон о планском систему РС предвиђа израду акционих планова на трогодишњем нивоу, а друго зато што, истеком тренутне Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. година не би постојао стратешки документ, чија операционализација се спроводи кроз акционе планове. Непостојање једногодишњих НАПЗ, даље би утицало на немогућност израде годишњег плана рада НСЗ, те пренос средстава за мере АПТР и у крајњој линији примену мера АПТР.

Додатно, у случају примене опције *Status quo*, не би се приступило изменама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, те би класификација мера АПТР остала неусаглашена са класификацијом Европске комисије, што не би било у складу са намерама изнетим у АП за Поглавље 19 и стратешким опредељењем РС о приступању ЕУ.

Издвајања средстава за мере активне политике тржишта рада у 2019. години износила су 4,4 млрд. динара, односно 0,08% БДП-а, што није било довољно да се у већој мери реализују и скупље мере, као и да се укључи већи број незапослених лица, гледано у односу на укупан број незапослених регистрованих у НСЗ. Било какав бољи исход на тржишту рада, поготово за теже запошљива лица, захтевао би већа издвајања средстава за активну политику запошљавања, што опција *Status quo* не подразумева. У том смислу уколико би се усвојила *Status quo* опција, није реално очекивати да ће се статус и положај лица са евиденције НСЗ унапредити, а квалитет њиховог живота побољшати.

6.1.2. Прогресивна реформа политике тржишта рада

Друга опција, за постизање жељених циљева, која се узима у разматрање јесте *Прогресивна реформа политике тржишта рада*, која подразумева примену и унапређење мера дефинисаних у претходном периоду, али и укључивање нових мера активне политике запошљавања уз рационална финансијска улагања. У наставку су анализирани ефекти примене опције *Прогресивна реформа политике тржишта рада* (у даљем тексту опција 2).

Примена ове опције би подразумевала издвајање средстава за унапређење квалитета пружања услуга, ангажовање нових и прераспodelу постојећих кадрова у НСЗ, у циљу ангажовања већег броја саветника који су у директном контакту са незапосленима. Опција 2 подразумева поред повећања броја саветника и повећање компетенција постојећих саветника у НСЗ, у циљу креирања квалитетнијег индивидуалног плана запошљавања корисника и адекватнијег укључивања корисника у мере.

Примена опције 2 захтевала би и издвајање средстава за обуке и усавршавање кадрова НСЗ о дигиталним каналима комуникације, што би утицало на видљивост и конкурентност НСЗ, као и мера и услуга које пружа НСЗ.

Поред јачања капацитета НСЗ, ова опција, предвиђа и јачање капацитета МРЗБСП, посебно у Одсеку за активну политику запошљавања и Групи за нормативне, управне и управно-надзорне послове за област запошљавања, који се суочавају са недовољним бројем кадрова за обављање задатих послова.

Једна од препорука МОР¹⁷⁵ јесте јачање већ постојећих аналитичких капацитета или увођење нових у оквиру Сектора за рад и запошљавање у оквиру МРЗБСП. Ова активност захтева рационална финансијска улагања у износу од 1,7 мил. динара годишње. Ово су неопходна улагања, која ће обезбедити несметано обављање послова из надлежности поменутог сектора.

Очекивани позитивни ефекат улагања у капацитете МРЗБСП јесте боља селекција и дизајн мера, већи ефекти мера на циљне групе, боља саморефлексија рада МРЗБСП, могућност пилотирања одређених механизма и др.

Опција 2 подразумевала би и веће ангажовање Агенција за запошљавање у пружању услуга, у складу са Законом. У том случају, развој тржишта услуга запошљавања, носио би већу конкуренцију, те последично и виши квалитет пружених услуга крајњим корисницима.

Значајно унапређење представља мера увођења организација цивилног друштва у процес спровођења активних мера тржишта рада. Овим се терет спровођења политике запошљавања делимично преноси на невладин сектор, који поседује одређене капацитете, посебно у досезању и запошљавању најрањивијих лица, који би кроз додатне интервенције била додатно оснажена да преузму улогу носиоца послова запошљавања. Организације цивилног друштва углавном имају развијене методе допирања до најугроженијих лица из категорија чијим се положајем баве, које би у значајној мери унапредице обухват ових лица услугама. Увођењем невладиног сектора у процес имплементације мера тржишта рада, подстиче се трансфер технологије рада, те увођење иновација у досадашњи начин пружања услуга као и боље досезање ка најугроженијим лицима. Оваквим поступањем подстиче се конкуренција између пружаоца услуга (како у оквиру невладиног сектора, тако и у односу на НСЗ) што би требало да доведе до раста квалитета пружених услуга, већег обухвата и задовољства крајњих корисника (како послодаваца, тако и незапослених лица), као и до бољих ефеката пружених услуга.

У погледу утицаја на друштво и посебно његове поједине рањиве сегменте, поменуто унапређење мера и њихове примене утицало би на повећање запошљивости рањивих лица на тржишту рада, као што су жене. Применом ове опције не очекује се продубљивање родне неравноправности на тржишту рада, већ се очекује да ће

¹⁷⁵ ILO. (2020). Organizational review of the Employment Department of the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs of the Republic of Serbia, First draft, October 2020.

активности допринети бољем положају жена на тржишту рада, с обзиром да ће додатна улагања у мере пружити могућност бољег таргетирања и већег укључивања жена у мере и допринеће њиховом лакшем приступању тржишту рада.

Према ребалансу Буџета РС за 2020. годину¹⁷⁶ и Одлуци о изменама финансијског плана НСЗ за 2020. годину¹⁷⁷, укупна издвајања за политику запошљавања износила су 25,3 млрд. динара. Од тог износа средства издвојена у Буџету РС за рад и активности МРЗБСП и НСЗ износила су 3,7 млрд. динара. Остатак средстава обезбеђен за имплементацију активне и пасивне политике тржишта рада обезбеђен је у износу од 21,6 млрд. динара у буџету НСЗ уплатом доприноса, трансферима од других нивоа власти (трансфери локалних самоуправа и аутономне покрајине), нераспоређеним приходима од претходних година, као и донацијама међународних организација и продајом добара и услуга. Према финансијском плану НСЗ у 2020. години планирано је да се 5,7 млрд. динара утроши за администрацију и управљање НСЗ, 5,5 млрд. динара за активну политику запошљавања (3,8 млрд. динара за мере активне политике тржишта рада, 550 мил. динара за програме и мере за професионалну рехабилитацију ОСИ, 900 мил. динара за програме и мере АПЗ из ЈЛС програма и 148,3 мил. динара за подршку запошљавању из донаторских средстава) и 13,1 млрд. динара за пасивне мере тржишта рада (остваривање права из осигурања за случај незапослености и других права).

За примену ове опције неопходна су рационална додатна финансијска улагања у наредном шестогодишњем периоду, у износу од 3,2 млрд. динара, односно нешто мање од 540 мил. динара годишње за рад и активности МРЗБСП и НСЗ.¹⁷⁸ Поред овог износа треба рачунати и на раст издвајања за мере активне политике тржишта рада, уколико се жели постићи њихова боља ефективност.

Сматрамо да је повећање од 540 мил. динара на годишњем нивоу, за активности МРЗБСП, реално, имајући у виду користи које би ова улагања донела, као што су унапређење квалитета услуга, повећање њихове ефективности, повећање запошљивости и у крајњој линији повећање запослености, уз унапређену родну равноправност.

Постоји неколико ризика у примени опције 2, а међу њима је свакако највећи ризик немогућност решавања идентификованих проблема уз деловање само једног министарства, што је био један од великих недостатака спровођења тренутне стратегије, која се, приликом имплементације, свела на уску секторску стратегију о којој брине релативно мали одсек у оквиру МРЗБСП.

Такође, ризик у реализацији опције представља и немогућност државе да издвоји финансијска средства за реализовање горе наведених мера, што би само продубило проблеме у примени АПТР, а посебно у домену мањка кадрова у МРЗБСП и НСЗ.

6.1.3. Холистичка реформа политике запошљавања

Трећа опција за постизање жељених промена и постављених циљева политике запошљавања у наредном периоду јесте *Холистичка реформа политике запошљавања* (у даљем тексту опција 3), опција која комбинује мере различитих сектора, односно ресорних министарстава у циљу постизања стабилног и одрживог раста запослености који је заснован на квалитетном људском капиталу и усклађен са захтевима конкурентне

¹⁷⁶ Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину, Службени гласник РС, број 135/2020

¹⁷⁷ Доступно на:

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15620_izmene_finansijskog_plana_nacionalne_sluzbe_za_zaposlavanje_za_2020_godinu_204.pdf

¹⁷⁸ Детаљна методологија израде финансијских ефеката дата је у Анексу 2.

тржишне економије. *Ex post* анализа НСЗС¹⁷⁹ и закључци фокус група (Анекс 1) указују да је за постизање већих ефеката за политику тржишта рада¹⁸⁰ неопходно да буде увезана са другим секторским политикама и да њихова координација, како приликом планирања, тако и приликом спровођења, буде унапређена у оквиру јединствене политике запошљавања.¹⁸¹ Поред координације различитих министарстава, опција 3 подразумева и унапређење координације и јаче синергије сектора унутар МРЗБСП који се баве пословима запошљавања, радног законодавства као сарадње са Инспекторатом за рад.

Важно је напоменути да ова опција не искључује примену претходно дефинисане опције 2 већ је компатибилна са њом и представља њено проширење у циљу постизања што бољих ефеката.

Опција 3 предвиђа спровођење мера из домена образовне, фискалне, те политике привредног развоја и политике социјалне заштите. У оквиру синергијског деловања са МПНТР опција 3 предвиђа заједничке активности у домену успостављања и унапређења система образовања одраслих, признавања претходног учења, те завршетак процеса успостављања система ЈПОА, који су битни предуслови за унапређење квалитета радне снаге, повећање запошљивости и имплементацију активних мера тржишта рада. Синергија и координација између различитих секторских политика би такође требало да се огледа и у већем броју мера и активности које спроводе друга ресорна министарства посебно кроз реализацију Акционог плана за спровођење Стратегије запошљавања.

Ова опција такође предвиђа унапређење координације са Министарством привреде, ради унапређења ефеката, подстицајних мера из домена политике привредног развоја, односно политике привлачења СДИ, на тржиште рада. Бољом координацијом и заједничким креирањем подстицаја, те увођењем градације подстицаја за стране инвеститоре, могуће је без додатних улагања, унапредити њихов ефекат на запосленост теже запошљивих лица на тржишту рада. Предлаже се наиме увођење критеријума који би позитивно дискриминисали инвеститоре који запосле лица са евиденције НСЗ и донели им додатне погодности. Мера предлаже и успостављање регистра о слободним пословима, што захтева координацију са послодавцима и сектором привреде, али и издвајање средстава за реализовање ове мере.

Пореска политика већ предвиђа низ подстицајних мера (ослобађање плаћања дела или целокупног износа пореза и доприноса) за запошљавање, како младих, тако и осталих категорија незапослених. Ови подстицаји, постављени су, међутим, врло широко и нису усмерени ка теже запошљивим лицима. У претходном периоду, овакав приступ је могао наћи оправдање у релативно ниској стопи запослености (у поређењу са земљама ЕУ). Имајући у виду побољшање ситуације на тржишту рада (повећање запослености и смањење незапослености) у претходном периоду, у наредном периоду је неопходно усмеравање пореских подстицаја ка уже дефинисаним категоријама теже запошљивих лица. У циљу усмеравања акцента на теже запошљива лица, ова опција захтева

¹⁷⁹ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). *Ex post* анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁸⁰ Политика тржишта рада представља један део целокупне политике запошљавања, којим се на исходе рада покушава непосредно утицати кроз институције тржишта рада – радно законодавство, као и спровођење активне и пасивне политике тржишта рада. То је сегмент који је у надлежности МРЗБСП и НСЗ.

¹⁸¹ Насупрот политике тржишта рада јесте политика запошљавања, која у новој стратегији треба да обухвати и елементе макроекономске сфере: фискалну политику (порези и доприноси, субвенције), монетарну политику, политику плата, политику економских односа са иностранством (СДИ, подстицање извоза). Наравно, шири приступ такође укључује предузетништво и остале секторске политике које припадају ширем корпусу социо-економских политика (образовање, социјална заштита итд).

координисан приступ Министарства финансија, Министарства привреде и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања приликом дефинисања критеријума за пореске подстицаје.

Поред наведених примера мера међусекторске сарадње, опција предлаже и унапређења у оквиру самог система тржишта рада као што је примена иновативних модела запошљавања од стране МРЗБСП, која подразумевају формирање наменског фонда за расподелу средстава за поспешивање запошљавања на локалном нивоу.

Опција 3, такође, предвиђа унапређење и даљи развој система интегрисаних услуга бољим повезивањем система социјалне заштите и система тржишта рада, што представља иновативан начин подршке корисницима социјалне заштите кроз њихово укључивање на тржиште рада. Додатно, опцијом 3 предлаже се увођење бенефиција за рад, како за кориснике НСП-а тако и за остале кориснике социјалних услуга. Бенефиције за рад у основи продужавају права из социјалне помоћи, укључујући и право на новчану накнаду, или додељују нови тип новчане накнаде, запосленим особама које су изложене ризику од радног сиромаштва, на пример због своје породичне ситуације.¹⁸²

Увођење система ваучера је једна од потенцијалних мера опције 3, која се примењују по узору примера добре праксе других земаља као што је Естонија. Систем ваучера подразумева пружање могућности незапосленим лицима да у координацији са саветником НСЗ бирају жељени тренинг или обуку као и период учествовања на њима.

Тakoђе, опција подразумева и унапређење система подршке развоју предузетништва уз креирање програма за решавање проблема рањиве запослености увођењем додатних сервиса и услуга као што су правна, финансијска, психо-социјална подршка и др, уз могућност да корисници субвениције за самозапошљавање користе и дуге мере АПТР.

Опција 3 предлаже и измену Закона о раду у циљу регулисања радне праксе али и уговора о привременим и повременим пословима, којима су највише погођени млади. Мера би утицала на злоупотребу уговора којом су највише погођени млади.

Опција подразумева јачање друштвеног дијалога институционалних и ван институционалних актера политике запошљавања, који резултира са једне стране бољим положајем запослених на тржишту рада, али и са друге стране ради се на укључивању свих актера у процесе одлучивања о АПЗ.

Овако дефинисана опција политике запошљавања изискује раст издвајања, али су очекивани ефекти на раст запослености, нарочито запослености теже запошљивих категорија далеко већи од поменутог раста издвајања. Према Ребалансу Буџета РС за 2020. годину¹⁸³ и Одлуци о изменама финансијског плана НСЗ за 2020. годину¹⁸⁴ укупна планирана издвајања за овако дефинисану политику запошљавања¹⁸⁵ износила су 28,2 млрд. динара. Од тог износа, 6,6 млрд. динара било је планирано у Буџету РС за све секторске мере, обухваћене оваквим међусекторским приступом¹⁸⁶, док је

¹⁸² Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁸³ Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину, Службени гласник РС, број 135/2020.

¹⁸⁴ Доступно на:

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15620_izmene_finansijskog_plana_nacionalne_sluzbe_za_zapo_1_javanje_za_2020_godinu_204.pdf

¹⁸⁵ Међусекторски приступ политике запошљавања омогућио је да се планирана издвајања у оквиру других сектора могу ставити у функцију политике запошљавања, те се у овој опцији рачуна са тим средствима.

¹⁸⁶ Односе се на рад и активности МРЗБСП, НСЗ, МПНТР, МОС, МП и РЗС исказане у оквиру Буџета РС за 2020. годину. Разлика у односу на средства представљена у претходној опцији (3,7 млрд. динара)

Финансијским планом НСЗ 5,7 млрд. динара предвиђено за администрацију и управљање НСЗ, 5,5 млрд. динара за активну политику запошљавања (3,8 млрд. динара за мере активне политике тржишта рада, 550 мил. динара за програме и мере за професионалну рехабилитацију ОСИ, 900 мил. динара програми и мере АПЗ из ЈЛС програма и 148,3 мил. динара подршка запошљавању из донаторских средстава) и 13,1 млрд. динара за пасивне мере тржишта рада (остваривање права из осигурања за случај незапослености и других права).

За имплементацију ове опције неопходно је у наредном шестогодишњем периоду издвојити додатних 5,1 млрд. динара, односно просечно 855 милиона динара годишње за активности МРЗБСП, МП, МПНТР, МФ, МОС и НСЗ.¹⁸⁷ Имајући у виду да су, према ребалансу Буџета РС за 2020. годину¹⁸⁸ планирана средства у износу од 6,6 млрд. динара за све секторске мере, обухваћене оваквим међусекторским приступом, неопходан раст издвајања представља реалистичну опцију.

Додатно, како би се и остварили очекивани ефекти пројектовани за ову опцију неопходно је обезбедити постепени раст издвајања за активне мере тржишта рада. Према подацима НСЗ, у 2019. години та издвајања износила су 4,4 млрд. динара¹⁸⁹, односно 0,08% БДП Републике Србије. Пројекције рађене у оквиру *ex ante* анализе¹⁹⁰ подразумевају постепени раст овог износа до нивоа 10,6 млрд. динара, односно 0,12% БДП у 2026. години. Укупна издвајања за активне мере тржишта рада у наредном шестогодишњем периоду пројектована су у износу од 47,3 млрд. динара, што представља повећање од 20,8 млрд. динара у односу на наставак издвајања на нивоу из 2019. године у наредних шест година. Очекивани раст издвајања (у укупном износу од 25,9 млрд. динара за наредних шест година) могуће је финансирати делом кроз редистрибуцију постојећих средстава, а делом из донаторских извора.

Синергијским деловањем предвиђених мера очекује се раст укупне запослености, али и побољшање положаја рањивих категорија на тржишту рада. У оквиру ове опције претпостављене су активности посебно усмерене на унапређење положаја ОСИ на тржишту рада и повезивање са системом социјалне заштите у циљу пружања интегрисаних услуга за све кориснике система социјалне заштите. Из свега наведеног очекује се да ће спровођење ове опције имати позитиван ефекат на друштво чинећи га праведнијим.

Са становишта управљања политиком запошљавања, нису предвиђене никакве институционалне измене, у смислу формирања нових институција, али је неопходно оснаживање капацитета како у оквиру организационих целина које су задужене за рад и запошљавање у МРЗБСП, тако и у оквиру НСЗ. За успешну имплементацију ове опције битан предуслов јесте и боља упознатост јавности са радом обе институције. Наиме, закључци фокус група (Анекс 1) указују да чак ни заинтересоване стране, а камоли шира јавност нису упознати са деловањем МРЗБСП и НСЗ и поготово разграничењем њихових улога. Извештавање постоји и јавно је, али је неопходна додатна комуникација и промоција, која подразумева транспарентност рада актера на њиховим званичним порталима и друштвеним мрежама, те већа промоција њиховог рада путем медија, како

осликава разлику између политике тржишта рада и политике запошљавања. То нису додатна (нова) издвајања, већ се издвајања у оквиру политике образовања, политике привлачења СДИ, пореске политике стављају у функцију политике запошљавања.

¹⁸⁷ Више о методологији израде финансијских процена видети у Анексу 2.

¹⁸⁸ Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину, Службени гласник РС, број 135/2020.

¹⁸⁹ Укључујући средства за мере активне политике тржишта рада, средства за професионалну рехабилитацију ОСИ и средства ЈЛС

¹⁹⁰ Више о методологији израде пројекција видети у Анексу 3.

би те информације стигле до крајњих корисника и шире јавности. Додатни услов успешности предложене опције јесте и повећање транспарентности Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију ОСИ. Према налазима *Ex post* анализе НСЗС 2011-2020. године подаци који се односе на прилив средстава по основу обавезе послодаваца у претходном периоду нису били обухваћени извештавањем МРЗБСП и НСЗ. Поменута анализа сугерише да је ради транспарентнијег трошења средстава Фонда који се финансира из уплата послодаваца по основу обавезе запошљавања ОСИ, што је и дефинисано Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ, као и због потребе да се послодавцима омогући увид у намену уплаћених средстава, неопходно изменити начин извештавања.¹⁹¹

Потенцијални ризик за спровођење опције 3 представља неефикасност у координацији између различитих сектора. У циљу унапређења међусекторске координације ова опција предлаже увођење редовног годишњег извештавања о спроведеним активностима и њиховим ефектима Социјално-економском савету (СЕС), као међусекторском телу које може помоћи усмеравање будућих активности у циљу бољег остваривања резултата. Дакле ова опција не захтева оснивање нових тела, већ успостављање новог механизма праћења примене предложене опције (у оквиру СЕС).

Додатни ризик у спровођењу ове опције било би ограничавање расхода за политику запошљавања на тренутном нивоу, који је недовољан за постизање пројектованих ефеката. Ризик, такође, представљају и капацитети у две централне институције политике запошљавања (МРЗБСП и НСЗ). Уколико изостане неопходно унапређење њихових капацитета, изостаће и очекивани резултати опције 3.

Поред идентификованих ризика за спровођење ове опције, неизбежни су и поједини изазови који се могу јавити током њеног спровођења, попут одлагања или споре примене одређених мера које је неопходно покренути на самом почетку спровођења (пре свега се мисли на измене нормативног оквира које су неопходне како би се мере могле имплементирати). У домену праћења ефеката предложене опције присутни су изазови који се огледају у квалитету прикупљених података и база података. За превазилажење ових изазова неопходна је посвећеност свих идентификованих заинтересованих страна, нарочито из групе доносиоца одлука на националном нивоу.

6.2. ПОРЕЂЕЊЕ И ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ

У циљу избора оптималне опције за остваривање жељених промена и циљева, поређене су три идентификоване опције у табели испод. За оцењивање понуђених опција примењена је метода вишекритеријумске анализе на основу издвојених критеријума¹⁹² за дефинисање одговарајуће опције политике запошљавања:

1. Ефикасност у достизању циљева
2. Ефективност у достизању циљева
3. Трошкови спровођења опције
4. Капацитет за спровођење опције
5. Одрживост опције

¹⁹¹ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). *Ex post* анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁹² Критеријуми су формулисани на основу анализе ефеката (финансијских, економских, ефеката на друштво, управљачких ефеката и ризика) за сваку од опција, која је обухваћена у претходном делу.

Критеријум Ефикасност у достизању циљева сагледава комбинацију времена и трошкова са једне стране и квалитет постигнутог резултата са друге стране. Имајући у виду дефиницију ефикасности која гласи радити ствари на прави начин, брзо и квалитетно, сагледане су све три предложене опције. Опција *Status quo* у том погледу најмање је ефикасна у поређењу са друге две, захтева највише времена за постизање жељених циљева, а имајући у виду квалитет постигнутих резултата (запосленост ће се повећати, али ће њена осетљивост на екстерне шокове остати велика, тржиште радне снаге неће у значајној мери бити унапређено, статус теже запошљивих категорија се неће побољшати) трошкови ове опције постају високи. Опција 2 ефикаснија је у односу на *Status quo* из разлога што унапређењем постојећих мера за релативно мало повећање издвајања подиже квалитет постигнутих резултата и скраћује време неопходно за њихово остваривање. Овде се првенствено мисли на повећана улагања у АПЗ тј. улагање у мере али и на издвајања за повећање броја запослених у НСЗ, као и унапређење њихових компетенција за бољи рад са незапосленим лицима. Трећа опција, увођењем синергијског деловања свих заинтересованих страна доноси највећи квалитет резултата (теже запошљива лица требала би да буду оснажена, не само запослена, квалитет радне снаге подигнут, што би је учинио отпорнијом на екстерне шокове на тржишту рада).

Други критеријум је Ефективност у достизању циљева сагледава, у складу са дефиницијом ефикасности, да ли се раде праве ствари. Односно да ли би примена одређене опције довела до задовољавајућег степена реализације постављених циљева. Опција *Status quo* у погледу ефикасности даје најлошије резултате, досадашња пракса је показала да примењене мере нису биле довољно ефикасне за достизање циљева постављених тренутном Националном стратегијом запошљавања у домену унапређења положаја теже запошљивих група¹⁹³, те нема основа очекивати да ће без икаквих промена постати ефективније. Друга разматрана опција, својим унапређењима, попут јачања капацитета у МРЗБСП и НСЗ, те увођења нових актера на тржиште услуга политике запошљавања (агенције за запошљавање), свакако доноси повећање ефикасности мера. И даље остаје проблем недовољне координације са другим јавним политикама од значаја за политику запошљавања, чинећи тако целокупан систем јавних политика недовољно делотворним. Опција 3 управо ту координацију ставља на прво место, чинећи је тако најефикаснијом опцијом.

Критеријум Трошкови спровођења опције сагледава висину уложених средстава за реализацију постављених циљева. Имајући у виду да у наредном трогодишњем периоду Република Србија, као последицу епидемије вируса Covid-19, намерава да спроводи рестриктивну фискалну политику¹⁹⁴ овај критеријум добија на значају. Из тог разлога додатно је разматран, поред, претходног, сагледавања међусобног односа трошкова и користи у оквиру критеријума Ефикасност у достизању циљева. Према овом критеријуму најбоље оцењена је опција *Status quo*, будући да не захтева додатна улагања, већ одржавање тренутног нивоа издвајања. Опција 2 захтева повећање улагања у наредном шестогодишњем периоду, које се првенствено односи на повећање средстава за мере АПЗ и у мањој мери на повећање улагања у унапређење процеса креирања, имплементације и праћења политике запошљавања. Опција 3 подразумева да су средства која се преливају из више сектора или институција од користи за политику запошљавања, из тог разлога опција 3 располаже највишим износом средстава, али тај

¹⁹³ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ex post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

¹⁹⁴ Влада Републике Србије (2020). Фискална стратегија за 2021. годину, са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, доступно на: <file:///Users/lidija/Downloads/FISKALNA-STRATEGIJA-2021-2023.pdf>, приступљено: 29.11.2020.

износ не значи нужно повећање издвајања од стране државе. Додатна улагања ипак су неопходна, као и за опцију 2, за повећање издвајања за мере АПЗ и у мањој мери за унапређење капацитета и процеса у оквиру политике запошљавања. Стога, су ове две опције, на бази овог критеријума мање погодне у односу на опцију *Status quo*. Приликом сагледавања ефеката треба ипак имати у виду да већа улагања доприносе већој запошљивости, коју међусекторски приступ додатно увећава.

У оквиру критеријума Капацитет за спровођење опције сагледавани су материјални и људски ресурси неопходни за примену предложених опција. Односно у којој мери су институције спремне да реализују сваку од наведених опција. У том погледу опција *Status quo* је најмање захтевна, не захтева унапређење капацитета и институције би је у тренутној констелацији изнеле без већих потешкоћа. Опције 2 и 3, захтевају оснаживање капацитета, пре свега људских у оквиру МРЗБСП и НСЗ, као предуслов за успешно спровођење. Додатно трећа опција захтева и додатне капацитете из редова организација цивилног друштва (који делимично постоје, али их је неопходно даље развијати како би преузели улогу у политици запошљавања), као и додатне механизме координације о контроле квалитета, које је неопходно додатно оснажити.

Последњи критеријум по коме су разматране опције јесте Одрживост опције, у смислу колико би та опција допринела решавању идентификованих проблема тржишта рада и последично колико би допринела расту и развоју РС. Уколико се у наредном средњорочном периоду не да већа пажња решавању проблема тржишта рада, они ће се додатно продубити. Из тог разлога опција *Status quo* није одржива и није прихватљив избор. Друга опција, пружа нешто виши степен одрживости, одговарајући делимично на идентификоване проблеме, док трећа опција пружа заједнички одговор свих заинтересованих страна и поред тренутних проблема узима у обзир и будуће изазове који Републику Србију очекују у наредном средњорочном периоду.

Како би се све горе наведено ставило у мерљив однос, дефинисани су коефицијенти којима се процењује утицај опције на постизање циљева. Коефицијенти су представљени на скали од 1 (најлошији резултати) до 5 (најбољи резултати).

Табела 24 Поређење опција према дефинисаним критеријумима

Критеријуми	Назив опције		
	1. <i>Status quo</i>	2. Прогресивна реформа политике тржишта рада	3. Холистичка реформа политике запошљавања
Ефикасност у достизању циљева	1	3	5
Ефективност у достизању циљева	1	2	5
Трошкови спровођења опције	5	2	1
Капацитет за спровођење опције	5	3	2
Одрживост опције	1	4	5
Оцена	13	14	18

Извор: Аутори за потребе анализе

Сумирањем коефицијената, прва опција је најлошије рангирана, због најнижег степена ефикасности и ефикасности и најмање је одржива. Највећу оцену има опција 3 за коју идентификујемо да је најефикаснија, најефективнија и најодрживија. Критеријуми по којима је опција 3 лошије рангирана у односу на друге две, јесу трошкови њеног

спровођења и капацитети за спровођење опције. Имајући у виду ефикасност, ефективност, али и одрживост, као и чињеницу да унапређени капацитети представљају важан ресурс за будуће деловање политике запошљавања, процењујемо да су користи спровођења ове опције већи од њених трошкова.

На основу коначне оцене, идентификујемо да је најоптималнија опција 3, односно опција *Холистичка реформа политике запошљавања*. Оптимална опција подразумева примену међусекторске сарадње тј. повезаност политике тржишта рада са другим секторима као што су сектор образовања, социјалне заштите, привреде, финансија и др, чинећи тако јединствену политику запошљавања уз остале реформске мере које су предвиђене.

7. ДЕТАЉНА РАЗРАДА ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ

7.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА И АНАЛИЗА ЊИХОВИХ ЕФЕКТА

За постизање **посебног циља 1** Стварање адекватних услова за постизање раста запослености координацијом политике запошљавања са кључним економским политикама, као и политиком социјалне заштите и другим секторским политикама, предлаже се да се спроведу следеће мере:

1) Раст запослености заснован на знању, иновацијама и квалитетној радној снази

Предметна мера требала би да обухвати јачање координације сектора за запошљавање и сектора образовања, чија би сарадња резултирала у формирању квалитетније радне снаге и увођењу нових квалификација у циљу јачања понуде и вештина радне снаге, првенствено рањивих група, као и повећању њихове запошљивости. Наиме, реализација предложених активности имаће обострани ефекат, како на тржиште рада тако и на систем образовања РС.

Реализацијом ове мере оствариће се значајан очекивани ефекат на друштво, пре свега на образовање и запошљавање младих, али и старијих лица, као и осталих рањивих категорија. У циљу реализовања мере неопходна су додатна финансијска издвајања за одређене активности као што су програми стручне праксе или други вид обука којима се тежи да млади добију признање стечених компетенција након завршене праксе или обуке.

Ex post анализа НСЗС указује на недовољан број јавно признатих организатора активности образовања одраслих (ЈПОА) што представља препреку у реализацији мера у оквиру програма додатног образовања и обука. За повећање броја ЈПОА неопходна је промоција концепта целоживотног учења, те њиховог ширег укључивања у имплементацију мера активне политике тржишта рада, уз испуњавање стандарда које би пружаоци услуга образовања требало да имају као гаранцију квалитета и ефикасности програма додатног образовања и обука. Стандарди су дефинисани од стране МПНТР током 2015. године у Правилнику о ближим условима у погледу програма, кадра, простора, опреме и наставних средстава за стицање статуса јавно признатог организатора активности образовања одраслих.

Како би се осигурао квалитет рада пружаоца услуга неопходно је да се спровођење обука ради у складу и са стандардима квалификација развијених од стране Агенције за квалификације у циљу дефинисања за који вид квалификације или занимања се запослени обучавају. Досадашња пракса се сводила на интерне стандарде које је развијала НСЗ.

Испуњење мере захтева и издвајање средстава за формирање базе или регистра ЈПОА које нуде обуке и тренинге незапосленим лицима за стицање квалификација и стручних компетенција кроз неформалан вид образовања.

Мера препознаје и тешњу сарадњу МРЗСБП и МПНТР, као и НСЗ али и других образовних институција, у циљу признавања претходног учења (ППУ) незапослених лица. Према тренутној евиденцији НСЗ, једну трећину чине лица без квалификација од којих велики број лица има дугогодишње радно искуство. Нема сумње да би признавање

претходног искуства било од значаја за њихово укључивање на тржиште рада. Из тог разлога, већ неколико година уназад, у циљу признавања квалификација стечених у формалном или неформалном виду учења, најављено је уређење система признавања квалификација и 2015. године је основана радна група сачињена од стручњака из области као и представника институција из сектора образовања, рада и запошљавања. Резултат рада радне групе је био оквир документа "Концепција признавања претходног учења" којим су дефинисана начела, претпоставке, смернице и стандарди за признавање ППУ. Након тога је 2019. године проширена Радна група за развој концепта признавања претходног учења у циљу спровођења активности у оквиру пројекта „Подршка успостављању система Националног оквира квалификација у Републици Србији". У оквиру поменутог пројекта и уз подршку ИПА 2014 експерата израђен је План пилотирања ППУ, тачније селектоване су квалификације и школе које ће бити укључене у пилотирање поступка ППУ. Такође, у току је и пилотирање концепта ППУ у сарадњи са Националном службом за запошљавање циљу обучавања школа и саветника НСЗ за спровођење.

Мера предвиђа и наставак започетих активности у оквиру каријерног вођења и саветовања који би допринео развоју квалитетне радне снаге и повећавању запослености. Остваривање мере је могуће уз повећавање броја саветника и формирање тимова за професионалну оријентацију, како би што већи број незапослених лица добио адекватне савете за запошљавање и наставак каријере. Улагање средстава у обуке за саветнике, додатно ће омогућити саветницима да на основу квалитетне процене могућности и квалитетнијег индивидуалног плана запошљавања незапослено лице упуту на одговарајуће радно место, али и да оспособи младе за целоживотно управљање каријером, а старија лица да упуту на одговарајућу промену у каријери у складу са потребама тржишта рада. Препорука за реализацију ове мере је и активније укључивање невладиног сектора, тачније организација цивилног друштва, које су већ неформално препознате као пружаоци услуга КВиС-а.

У оквиру ове мере предвиђено је унапређење израде индивидуалног плана запошљавања (ИПЗ). Наиме, у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, ИПЗ израђује се за сва незапослена лица у року од 90 дана од дана пријављивања на евиденцију. Према налазима МОР, која је спровела Брзу процену административних капацитета НСЗ¹⁹⁵, овако постављени захтеви за израдом ИПЗ (неселективна израда за све новопријављене на евиденцију) уз ограничене капацитете у погледу броја запослених саветника, искривљује сврху ИПЗ као саветодавног алата који помаже незапосленим лицима да идентификују, истраже и дају приоритет опцијама које су им на располагању за постизање циљева везаних за посао. Индивидуално планирање могло би се учинити ефикаснијим и захтевати мање ресурса увођењем профилисања заснованог на подацима и утврђивањем ризика од дугорочне незапослености. За незапослена лица са малим и средњим ризиком дугорочне незапослености предлаже се израда једноставнијег плана тражења посла и активирања, док се за лица са високим ризиком предвиђа израда свеобухватнијег плана. Овај свеобухватнији план би укључивао механизме упућивања на друге услуге (попут професионалне рехабилитације, социјалних, здравствених и стамбених услуга), ако је потребно.

Бољи одговор политике запошљавања на потребе тржишта рада подразумева даљи рад на повезивању Националне стандардне класификације занимања (НСКЗ) са стандардима квалификација. Израда стандарда за што већи број занимања омогући ће једноставнијој

¹⁹⁵ ILO (2020), Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia, First draft, October 2020.

процедури доношења одлука о избору занимања, али и креирању стандарда квалификација неопходних за израду наставних планова и програма који ће ученике оспособити за обављање занимања у складу са потребама које тржиште рада поставља пред конкретно занимање.

2) Унапређење обима и квалитета запослености и исплативости рада

Мера предлаже међусекторску сарадњу за подстицање запошљавања са политиком привлачења СДИ и пореском политиком.

Мером је предложено утврђивање пореских олакшица у координацији са Министарством финансија. Међутим, да би пореске олакшице дале очекиване ефекте потребно је створити предуслове који подразумевају јачање међусекторске сарадње ресорних министарстава и сектора задужених за финансије, привреду и запошљавање у погледу планирања, реализације и праћења остварености.

Мером је планирана тешња сарадња са сектором привреде, у циљу редистрибуције постојећих субвенција за стране директне инвеститоре за подстицање запошљавања, а која подразумева давање приоритета за запошљавање лица из теже запошљивих категорија, кроз планирање њиховог учешћа на субвенционисаним радним местима или давање већег износа субвенције за инвеститоре који запошљавају теже запошљива лица са евиденције НСЗ.

Поред сарадње са сектором привреде и финансија, планирано је и јачање друштвеног дијалога и унапређење сарадње са организацијама цивилног друштва. Увођењем невладиног сектора као легалног носиоца послова запошљавања, подстиче се и конкуренција између пружалаца услуга (како у оквиру невладиног сектора, тако и у односу на НСЗ) што би довело до раста квалитета пружених услуга, већег задовољства крајњих корисника (како послодаваца, тако и незапослених лица), као и до бољих ефеката пружених услуга. Оваквим поступањем подстиче се трансфер технологија рада, те увођење иновација у досадашњи начин пружања услуга.

Поред међусекторске сарадње и координације са другим министарствима, ова мера захтева и унапређену координацију два сектора МРЗБСП, сектора за рад и запошљавање и сектора за бригу о породици и социјалну заштиту. Увођење бенефиција за рад, како за кориснике НСП-а тако и за остале кориснике социјалних услуга, један је од предлога у циљу реализовања предметне мере. Бенефиције за рад у основи продужавају права из социјалне помоћи, укључујући и право на новчану накнаду, или додељују нови тип новчане накнаде, запосленим особама које су изложене ризику од радног сиромаштва, на пример због своје породичне ситуације.¹⁹⁶

За постизање **посебног циља 2** Унапређење положаја теже запошљивих категорија, планирано је спровођење следећих мера:

- 1) Креирање мера активне политике тржишта рада у складу са потребама тржишта рада

¹⁹⁶ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

У циљу реализовања предметне мере предлаже се увођење ваучера за незапослена лица, према узору на примере добре праксе (Естонски модел, видети поглавље 2.4.4.). Индивидуализација услуга запошљавања кроз систем ваучера, као допунски систем пружања обука незапосленим лицима, у многome може да унапреди пружање услуга запошљавања. Ваучери за обуку дају могућност незапосленом лицу да бира обуку или тренинг у договору са НСЗ, али би систем ваучера омогућио и доступност обука кориснику у оном тренутку када саветник процени да је обука неопходна, а не у тренутку расписивања тендера тј. када је обука организована од стране НСЗ, као што је била пракса у претходним годинама. Тиме се фокус услуге ставља на потребе корисника, а не на НСЗ, отвара могућност омасовљавања коришћења обука, али и подстиче конкуренција међу пружаоцима обука, који у овом случају морају бити лиценцирани ЛПОА.

Неопходни предуслови за увођење система ваучера су успостављање и јачање система ЛПОА (што је превиђено мером 1 у оквиру посебног циља 1). Мера поред финансијских улагања захтева и неопходне измене законске регулативе у циљу усклађивања процеса уговарања пружаоца обука са процесом јавних набавки. Наиме, према тренутном Правилнику о ближем уређењу поступка јавне набавке Националне службе за запошљавање¹⁹⁷, који је усклађен са Законом о јавним набавкама¹⁹⁸, предвиђено је да се једном годишње расписује јавни позив за достављање понуда за пружање услуга образовања и професионалног оспособљавања, те да се уговори са изабраним понуђачима потписују на годишњем нивоу. Како би се омогућила већа флексибилност и увођење ваучера за обуке, неопходно је изменити Закон о јавним набавкама и поменути Правилник, тако да омогуће да се кроз процес јавног позива формира листа (*eng. roster*) и лимити до којих се поједини лиценцирани ЛПОА могу ангажовати на пословима пружања услуга додатног образовања и обука на период који може бити дужи од годину дана. Формирање листе погодних ЛПОА, на бази цене и квалитета понуђене обуке, не би нужно значило и потписивање уговора све до појаве потребе за одређеном услугом.

У наредном периоду неопходно је умрежавање са сектором привреде (посебно са регионалним развојним агенцијама) ради јачања заједничке подршке предузетништву, при чему посебно треба инсистирати на развоју подржаног предузетништва за младе. Циљ је да се они додатно оснаже да оснивају сопствена предузећа која ће бар у почетку постојања у највећој мери ангажовати младе кадрове. Подршка која је неопходна младима, осим већ постојећих програма обуке за предузетништво, бизнис менторства и субвенција за самозапошљавање, требало би да укључује обезбеђивање вишег износа субвенција за самозапошљавање од постојећег, континуирани менторинг посебно у области маркетинга, пореског и финансијског система, али и обезбеђивање лакшег приступа изворима финансирања, па чак и психолошку подршку у циљу оснаживања младих и смањења иницијалног отпора ка ризику.¹⁹⁹

Мера предлаже и примену француског модела ”Уговор генерација” који подразумева да се у компанијама особама старости до 30 година дају уговори на неодређено, а старијим особама (лица старија од 55 година) дају уговори са непуним радним временом. Овим моделом се послодавац обавезује да ће обезбедити учење младом запосленом уз

¹⁹⁷ Доступно на:

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/5/5256_pravilnik_o_blizem_uredjenju_postupka_javne_nabavke.pdf и измене доступне на: http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti/javne_nabavke.cid2303

¹⁹⁸ Службени гласник РС, број 91/2019

¹⁹⁹ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

пружање обуке од стране старијег колеге који ће потрошити део свог времена (25-30% времена) на обуку, менторство и вођење младог запосленог.

Мера, такође, предлаже неопходне припреме за имплементацију пакета Гаранције за младе. Европска комисија је током 2013. године имплементирала Гаранцију за младе, којом се државе чланице обавезују да ће младима који су незапослени (укључујући оне који нису пријављени у НСЗ) и неактивни (а нису у образовању или на обуци) на тржишту рада обезбедити квалитетну понуду запослења, континуираног образовања, или приправничког стажа у року од четири месеца од незапослености или напуштања формалног образовања. Гаранција за младе обухвата кампање којима се информишу млади о доступним услугама; подразумева интервенције за идентификовање, контактирање и укључивање неактивних младих; али и подразумева индивидуалне услуге и програме. Према МОР(2020)²⁰⁰, која је спровела Студију изводљивости увођења Гаранције за младе у Србији, закључак је да Сектор за запошљавање и НСЗ нису довољно опремљени за ефикасно управљање сложеним оквиром запошљавања као што је Гаранција за младе. Као главна два проблема наводе се ограничен број људских ресурса, велики број незапослених младих регистрованих у НСЗ као и недовољно финансијских средстава за пружање услуга и програма запошљавања. Препорука МОР је да се у наредном краткорочном периоду 2021-2023. године отклоне недостаци који утичу на административне капацитете обе институције, а да се након тога, у периоду 2024-2026. године, у највише три канцеларије НСЗ, спроведе пилотирање појединих елемената Гаранције за младе као што су рана интервенција (за тек регистроване младе) и досезање (*outreach*), уз праћење примене програма на шест, дванаест и осамнаест месеци.

2) Унапређење спровођења мера активне политике тржишта рада

Мера би подразумевала подизање капацитета у МРЗБСП за праћење и евалуацију мера активне политике тржишта рада, што би имало значајне ефекте у активној политици тржишта рада као што је адекватан одабир мере и услуге за кориснике на основу препорука евалуација, унапређење дизајна мера као и издвајања мере са највећим ефектом те њихово додатно наглашавање.

Реализација мере унапређење спровођења активне политике тржишта рада имала би значајан утицај на друштво и запошљавање теже рањивих категорија. Нето евалуација мера би резултирала и препорукама за унапређење квалитета рада саветника а не само на одабир адекватне мере кориснику услуге.

Можемо да констатујемо да овај вид мере са једне стране захтева додатна издвајања за ангажовање стручњака задужених за евалуацију и праћење, али са друге стране има позитиван ефекат на квалитет спроведене мере. Додатно, ради успехе и ефикасне реализације унапређења спровођења мера активне политике тржишта рада, неопходно је повећање самих издвајања за мере активне политике тржишта рада.

Додатни изазов за спровођење активности у оквиру ове мере представља и ограничено тржиште експерата који поседују неопходна знања и искуства у домену израде евалуације нето ефеката мера. Овај изазов се може превазићи ангажовањем тима стручњака, који би окупио међународне стручњаке са доказаним искуством и домаће стручњаке који су упознати са контекстом у РС и мерама које се спроводе. Овакав

²⁰⁰ Међународна организација рада (2020), *Introducing a Youth Guarantee in Serbia: a Feasibility assessment*, ILO

приступ омогућио би пренос знања и вештина на домаће стручњаке, који би касније могли и самостално да врше евалуације нето ефеката.

Међутим, уколико не постоји простор за реализацију мере, доводи се у питање квалитет усмеравања корисника у меру, као и квалитет самих мера. Досадашња пракса је показала да због малог броја службеника, који су у контакту са незапосленима, корисници се укључују у меру без основе што не производи позитивне ефекте.

3) Унапређење система праћења и вредновања утицаја мера на тржиште рада

За унапређење система праћења неопходно је унапређење извештавања НСЗ о реализованим мерама и издвајањима за њих. Такође, неопходно је транспарентније представљање издвајања за активну политику запошљавања како локалног, тако и националног нивоа. У циљу реализације поменуте мере потребно је изменити споразум о учинку које се на годишњем нивоу потписује са НСЗ, као и споразуми о суфинансирању који се, такође на годишњем нивоу, потписују са ЈЛС.

Досадашња пракса је указала на непостојање регистра слободних послова, непостојање јединствене базе података о тржишту рада, те недовољно транспарентно извештавање НСЗ о лицима укљученим у мере АПТР и њиховим ефектима, што је један од предуслова за унапређење система праћења и вредновања утицаја мера на тржиште рада. Јединствен информациони систем о тржишту рада, који би објединио све горепоменуте недостајуће или недовољно видљиве податке, уз креирање базе слободних послова, омогућио би доношења информисаних одлука у погледу креирања и евентуалних корекција мера, омогућио би увид незапослених лица у послове и вештине који су тражени на тржишту рада, након чега би били у могућности да информисано доносе одлуке о својој будућој каријери, такође омогућио би послодавцима да сагледају понуду радне снаге, омогућио би праћење и предвиђање понуде и тражње за одређеним вештинама на тржишту рада и коначно омогућио би укључивање експертске заједнице у процес вредновања и сагледавања ефеката предузетих мера политике запошљавања изразом разноврсних анализа. У циљу реализовања предметне мере неопходно је планирати и успоставити базу интегрисаних информација и података тржишта рада која захтева издвајање средстава за њену реализацију. Процес креирања јединственог информационог система о тржишту рада може се поделити у пет корака²⁰¹: 1) формулисање циљева система и сходно томе дефинисање области и индикаторе који ће бити укључени, те ниво њихове дисагрегације, временски оквир, итд; 2) у овој фази врши се контрола доступних података, имајући у виду да подаци потичу из различитих извора, неопходно их је све сагледати, те утврдити евентуалне недостајуће податке или информације; 3) унапређење капацитета - формирање јединственог информационог система захтева инфраструктуру за прикупљање, анализу и дисеминацију података, као и обучене и искусне аналитичаре који могу да раде са подацима; 4) анализа - укључује избор релевантних метода, формулисање истраживачких питања, анализу података и тумачење и потврђивање резултата и 5) дисеминација и коришћење информација о тржишту рада - главна сврха прикупљања и анализе података је пружање актерима на тржишту рада информација које могу користити за доношење одлука.

²⁰¹ European Training Foundation, (2017). Labour Market Information Systems. Collecting Information and Data on Labour Market Trends. Приступљено: 20.12.2020:
https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/466C7A2340B3DAE0C12580E60049FC1D_LMIS.pdf

4) Развој инклузивног тржишта рада

Имплементација мере подразумева повећање транспарентности издвајања за мере активне политике тржишта рада, али и Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију ОСИ. За разлику од осталих рањивих група, особе са инвалидитетом се финансирају из посебног фонда тј. од средства које послодавци уплаћују уколико се одреде да уплатом испуне законску обавезу запошљавања ОСИ. Предметна мера инсистира на повећању транспарентности средстава која се користе за субвенционисање и одржавање постојеће запослености и за ново запошљавање ОСИ, али и унапређењу услова рада у предузећима за професионалну рехабилитацију. Повећање транспарентности у приказивању износа који послодавци уплаћују Пореској управи, допринело би томе да се лакше идентификују издвојена средства за програме који су најмање финансирани или би се пак на тај начин створио основ за увођење нових програма усмерених ка ОСИ.

Један од видова реализације мере је и издвајање средстава за акредитовање предузећа за професионалну рехабилитацију у процесу стицања статуса ЈПОА.

У циљу укључивања на тржиште рада вишеструко рањивих категорија становништва, потребно је даље развијати сарадњу и систем интегрисаних услуга између центара за социјални рад и филијала НСЗ, која се спроводи по основу Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи²⁰². Потребно је проширити циљну групу корисника ове мере којом су сада обухваћени само радно способни корисници новчане социјалне помоћи на све радно способне кориснике услуга центара за социјални рад, као и увођење могућности обостраног институционалног упућивања, у циљу изналажења одрживог решења сложене ситуација у којој се налази вишеструко рањива особа. Такође, неопходно је креирање окружења које особу мотивише да се укључи на тржиште рада уместо да је кажњава (нпр. потпуним укидањем новчане социјалне помоћи у тренутку запослења – детаљније разрађено у оквиру мере 1.2). Унапређење стручних компетенција запослених у обе институције предуслов је даљег развоја интегрисане услуге. Запослене саветнике у НСЗ неопходно је сензитивисати и стручно оспособити да раде са најосетљивијим корисницима система социјалне заштите (попут жртава насиља у породици, бившим осуђеницима, итд). Са друге стране, запослене у систему социјалне заштите треба упутити у могућности система запошљавања, те мерама које су оквиру њега пружају, како би пре упућивања лица из система социјалне заштите, то лице припремили у погледу очекивања и оснажили да се укључи у мере.

Очекивани ефекти ове активности су повећање броја стимулисаних и укључених на тржиште рада корисника новчане социјалне помоћи, те смањена потреба за социјалном помоћи, када се та лица буду запослила. Премда, да би била успешна, мера претпоставља постепено укидање НСП по запослењу и последично, иницијални раст издвајања за НСП, очекивани дугорочни ефекти су смањена социјална неједнакост и повећава социјална кохезија.

За постизање **посебног циља 3**. Даље унапређење институционалног оквира и спровођење активне политике запошљавања, предложено је спровођење следећих мера:

1) Унапређење регулаторног оквира

²⁰² Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, Сл. гласник РС, бр. 112/2014

Примена мере би подразумевала унапређење запошљавања особа са инвалидитетом, што подразумева развој регулативног оквира и промоцију запошљавања ОСИ у социјалним предузећима, како је дефинисано Законом и НСЗС 2011–2020, али и већа издвајања средстава из буџетског фонда по основу финансијских обавеза послодаваца. У том смислу неопходне су даље активности усмерене ка развоју социјалног предузетништва, како би се повећале могућности запошљавања најрањивијих група на тржишту рада, а посебно ОСИ.²⁰³ Усвајање дугоочекиваног Закона о социјалном предузетништву неопходно је спровести у предстојећем трогодишњем периоду (2021–2023).

Мера подразумева и измену Закона о раду у циљу регулисања радне праксе, али и уговора о привременим и повременим пословима, којима су највише погођени млади. Измена Закона о раду имала би за циљ спречавање могућности злоупотребе одредби Закона у домену коришћења уговора о привременим и повременим пословима регулисањем да код једног послодавца лице не може бити ангажовано по овом уговору дуже од 120 дана без обзира на промене описа посла. Поред регулаторних промена, мера захтева и јачање инспекцијског надзора у поштовању промена дефинисаних Законом о раду. Регулисањем радне праксе створио би се услов да млади без искуства, а који нису имали прилику да то искуство стекну кроз процес формалног образовања, код послодаваца стекну неопходно иницијално радно искуство. Очекивани ефекти оваквих измена са једне стране су повећање запошљивости младих и олакшана транзиција из образовања на тржиште рада, адекватна правна заштита незапослених младих од злоупотребе, могућност послодаваца да младе обуче за конкретна радна места на којима ће их касније и запослити. Ограничавање употребе уговора о привременим и повременим пословима, те појачан инспекцијски надзор над применом истих, позитивно ће утицати на смањење њихове злоупотребе, али ће са друге стране у одређеној мери смањити флексибилност, која је постојала оваквим видом радног ангажовања.

У циљу интеграције на тржиште рада најрањивијих категорија становништва, неопходне су и измене Закона о социјалној заштити, којима би се омогућило пружање интегрисане услуге центара за социјални рад и филијала НСЗ свим радно способним корисницима услуга центра и увела могућност упућивања незапослених лица у центар за социјални рад, од стране НСЗ.

Поред наведених регулаторних промена, неопходно је и увођење измена у оквиру Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Мером је предложено да се организације цивилног друштва укључе као носиоци послова запошљавања, посебно као пружаоци мере за каријерно вођење и саветовање. Тиме би се подстакла конкуренција и побољшао квалитет пружених услуга укључивањем приватног сектора у мере активне политике тржишта рада. Поред сагледаних позитивних ефеката, неки од, до сада сагледаних изазова, оваквог решења свакако представља процес лиценцирања или акредитације невладиних организација које се могу бавити пословима запошљавања, те процес контроле квалитета пружених услуга и вредновања њиховог учинка.

Предуслов за измене Закона о запошљавању и осигурању незапослености, али и свих горе поменутих закона, у складу са Законом о планском систему, јесте израда свеобухватне *ex post* анализе закона, која ће дати одговоре у којим доменима су неопходне измене и сагледати евентуалне користи и ризике увођења нових чиниоца на тржиште послова запошљавања, те начине за њихово анулирање.

²⁰³ Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). *Ex post* анализа НСЗС за период 2011–2020. године. Београд: ФРЕН.

Мера предлаже и промену система праћења у оквиру политике запошљавања, са већим укључивањем МРЗБСП у надзор над трошењем средстава и спровођењем мера активне политике запошљавања. Према формални систем праћења спровођења мера постоји, он се заснива на једностраној комуникацији у којој НСЗ извештава МРЗБСП о спроведеним мерама и утрошеним средствима, те о евентуалним прерасподелама средстава између мера (које се врши искључивом одлуком Управног одбора НСЗ, без претходног одобрења МРЗБСП). У циљу креирања и спровођења ефикаснијих мера политике тржишта рада, неопходно је да се у овај однос уведе повратна спрега, где ће МРЗБСП, у складу са својом функцијом мониторинга спровођења мера политике тржишта рада, имати прилику да предложи корекције и санкционише, евентуално неоправдано одступање НСЗ од плана. Ово се може спровести изменама Споразума о учинку који НСЗ и МРЗБСП потписују на годишњем нивоу.

2) Јачање капацитета носилаца послова запошљавања

НСЗ, као јавна институција одговорна за спровођење политике запошљавања, суочава се са мањком броја саветника који су у директном контакту са незапосленим лицима и представљају битну спону у њиховом укључивању на тржиште рада. Такође, пружањем услуга уз ограничене капацитете утиче се и на квалитет пружених услуга, али и на отежано креирање индивидуалног плана запошљавања, утврђивања процене запошљивости корисника, што може довести до недовољно доброг таргетирања корисника мера, а самим тим и мањих ефеката активних мера политике тржишта рада.

Са становишта управљања политиком тржишта рада, нису предвиђене никакве институционалне измене, у смислу формирања нових институција, али је неопходно оснаживање капацитета у оквиру НСЗ које подразумева нова запошљавања и/или прераспodelу постојећег кадра.

За успешну имплементацију ове мере битан предуслов јесте и повећање транспарентности рада ове институције. Унапређење транспарентности подразумева оснаживање кадрова из области примене дигиталних технологија, те унапређен систем извештавања и објављивања података на сајту НСЗ. За унапређење система извештавања и презентовања података неопходно је оснаживање аналитичких капацитета НСЗ.

У оквиру ове мере предложено је такође и јачање капацитета носилаца политике запошљавања на локалном нивоу. Након бројних обука и пројеката који су радили на оснаживању ових капацитета у претходном периоду, неопходно је, у наредном периоду, подстаћи њихову иновативност. За то је предложено увођење посебног фонда, у оквиру раздела МРЗБСП, из кога би се финансирали или суфинансирали иновативни локални модели политике запошљавања. У овом сегменту, неопходно је додатно јачање капацитета локалним самоуправама да развије иновативне моделе (засноване на подацима локалних тржишта рада), али и подршка да успостави координацију са системом образовања и локалном привредом.

У оквиру носилаца политике запошљавања, овом опцијом, значајнију улогу би требале да добију и агенције за запошљавање. Оне тренутно послују у једном суженом оквиру за њих "исплативих" услуга запошљавања (посредовање у запошљавању и headhunting за рад у иностранству). Како би се укључиле и у оне мање исплативе сегменте услуга запошљавања, неопходно је и увођење додатног фонда за ове намене, којим би управљало МРЗБСП спроводећи плаћање по учинку. Међутим, пре увођења фонда, као иницијална активност у овом погледу, потребно је порадити на оснаживању капацитета агенција за запошљавање у циљу што квалитетнијег пружања услуга крајњим

корисницима. У том погледу, неопходно их је укључити у обуке попут: обука о каријерном вођењу и саветовању, те обуке рада са теже запошљивим категоријама и лицима у стању социјалне потребе (како да их препознају, како да им приђу, ослободе и подстакну да се укључе у мере тржишта рада).

3) Ресурси за развој и унапређење институционалног оквира за политику запошљавања

До сада је идентификовано да се запослени у МРЗБСП суочавају са неколико изазова у спровођењу задатака што је утврђено у *Ex post* анализи НСЗС. Проблеми се приписују малом броју запослених што утиче на квалитетно обављање тренутних послова, као и на немогућност испуњавања нових захтева неопходних на путу европских интеграција.

У наредном периоду је потребно додатно оснажити капацитете запослених уз повећање кадрова, посебно у Одсеку за активну политику запошљавања и Групи за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања и економских миграција и надзор у области запошљавања, као што се види из препорука *Ex post* анализе Националне стратегије запошљавања (2011-2020). Поред повећања броја запослених, неопходно је унапредити аналитичке капацитете поменутих организационих јединица МРЗБСП, како би у будућем периоду могли да одговоре на све веће захтеве (како домаће који потичу од примене Закона о планском систему, тако и нарастајуће захтеве ЕУ) у погледу планирања политике запошљавања.

Као што је већ поменуто, неопходно је и планирање ресурса за унапређење кадрова у оквиру НСЗ. Према налазима МОР, која је спровела Брзу процену административних капацитета НСЗ²⁰⁴, однос запослених саветника за запошљавање и административних радника у НСЗ (59:41) није оптималан за постизање задовољавајућих ефеката услуга НСЗ, те је неопходно оснаживање саветничких капацитета НСЗ (прерасподелом запослених и делом новим запошљавањем), чиме ће се однос броја незапослених лица која долазе на једног саветника смањити (са 827 у 2019. на 482 у 2026. години).

Након идентификације мера, сачињена је анализа њихових свеобухватних ефеката. Анализом ефеката изабране опције констатује се да ће примена идентификованих мера имати позитиван ефекат на тржиште рада. Применом опције, процењује се напредак основних индикатора тржишта рада. Планирано је да ће стопа запослености (15-64) у циљаној години достићи вредност од 66,1% што је раст од 5,4 п.п. у периоду од шест година.

Изабрана опција неће проузроковати грађанима додатне трошкове и имаће позитиван ефекат на друштво у целисти, а посебно на осетљиве друштвене групе на тржишту рада као што су млади, жене, старије особе, ОСИ, корисници НСП и др.

Изабрана опција ће омогућити једнак третман кроз равноправно учешће жена и мушкараца у области запошљавања. Позитиван утицај опције на друштво се огледа и кроз промене у доступности система социјалне заштите као и на унапређење система образовања, а са посебним акцентом на образовање лица преко 50 година.

Са аспекта развоја привреде, изабрана опција не предвиђа додатне издатке за компаније, већ напротив, утиче на смањење трошкова рада и на развој квалитетне радне снаге која ће допринети у обављању привредних активности.

²⁰⁴ ILO (2020), Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia, First draft, October 2020.

Опција утиче на примену иновативног начина досезања ка крајњим корисницима путем увођења организација цивилног друштва у промовисање и имплементацију мера и услуга активне политике тржишта рада.

По питању ефеката на управљање политиком запошљавања, изабрана опција не подразумева увођење нових управљачких тела, већ рад на јачању већ постојећих управљачких капацитета.

Ризик да ова опција не оствари успех огледа се у потенцијалном изостанку међусекторске сарадње, услед непостојања адекватне платформе за дијалог између представника ресорних министарстава (МРЗБСП са једне стране и Министарства привреде, Министарства финансија и Министарства просвете, науке и технолошког развоја са друге стране).

7.2. ФИНАЛНО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ РЕСУРСА НЕОПХОДНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ²⁰⁵

Тренутна издвајања планирана Буџетом РС за 2020. годину²⁰⁶, а која покривају широк опсег међусекторске политике запошљавања износе 6,6 млрд. динара и односе се на рад и активности у оквиру ресорних министарстава²⁰⁷. Поред ових издвајања, Одлуком о изменама финансијског плана НСЗ за 2020. годину²⁰⁸ планирана су укупна издвајања у износу од 24,3 млрд. динара. Од овог износа 5,7 млрд. динара предвиђено је за администрацију и управљање НСЗ, 5,5 млрд. динара за активну политику запошљавања (3,8 млрд. динара за мере активне политике тржишта рада, 550 мил. динара за програме и мере за професионалну рехабилитацију ОСИ, 900 мил. динара програми и мере АПЗ из ЈЛС програма и 148,3 мил. динара подршка запошљавању из донаторских средстава) и 13,1 млрд. динара за пасивне мере тржишта рада (остваривање права из осигурања за случај незапослености и других права). Посматрано по изворима средстава, буџет НСЗ можемо разложити на следећи начин: 13,6 млрд. динара потиче од социјалних доприноса, ребалансом Буџета РС за 2020. годину НСЗ су трансферисана средства у износу од 2,7 млрд. динара²⁰⁹, 900 мил. динара представљају трансфери других нивоа власти, односно трансфери ЈЛС, 148,3 мил. динара представљају донације међународних организација (55,2 мил. динара односи се на ИПА 2013 и 93,1 мил. динара на остале донације међународних организација), 395,7 мил. динара представљају други приходи НСЗ (приходи од продаје финансијске и нефинансијске имовине и сл.), док остатак од 6,3 млрд. динара представљају нераспоређени вишак прихода и примања НСЗ из ранијих година.

У циљу успешног постизања постављених циљева, за реализацију изабране опције Република Србија би требало да издвоји додатних 5,1 млрд. динара у наредном шестогодишњем периоду за активности ресорних министарстава. На годишњем нивоу то је нешто више од 855 мил. динара (као додатак на тренутних 6,6 млрд. динара). Додатна средства односе се на унапређење капацитета постојећих актера политике

²⁰⁵ За више детаља о методологији процене финансијских ефеката и неопходних средстава за реализацију изабране опције видети Анекс 2.

²⁰⁶ Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину, Службени гласник РС, број 135/2020.

²⁰⁷ МРЗБСП, МПНТР, МОС, МП, МФ, НСЗ

²⁰⁸ Доступно на:

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15620_izmene_finansijskog_plana_nacionalne_slusbe_za_zapojavanje_za_2020_godinu_204.pdf

²⁰⁹ Овај износ урачунат је у горепомених 6,6 млрд. динара, који су издвојени у Буџету РС за 2020. годину за политику запошљавања.

запошљавања, увођење нових учесника на тржиште услуга запошљавања, измену нормативног оквира, те унапређење постојећих и увођење нових мера и услуга у оквир политике запошљавања. Стога неопходна додатна издвајања у наведеном износу представљају реалан, а неопходан трошак, који ће допринети значајном унапређењу ефеката политике запошљавања.

Додатно, опција међусекторског повезивања, у циљу постизања пројектованих вредности индикатора, претпоставља повећање издвајања за мере активне политике тржишта рада која су током 2019. године износила 4,4 млрд. динара, односно 0,08% БДП Републике Србије, што је знатно ниже од просека ЕУ (0,4% БДП). Изабрана опција претпоставља умерен (конзервативно пројектован) раст ових издвајања до нивоа од 10,6 млрд. динара, односно 0,12% БДП у 2026. години. Тиме би укупна издвајања за активне мере тржишта рада у посматраном шестогодишњем периоду износила 47,3 млрд. динара, што представља номинално повећање у износу од 20,8 млрд. динара у односу на задржавање издвајања на нивоу из 2019. године. У случају изостанка раста ових издвајања, нереално је очекивати достизање жељених вредности индикатора и испуњење постављених циљева.

Применом изабране опције, требало би да се настави тренд смањења издвајања за пасивне мере тржишта рада и унапређења односа издвајања за активне и пасивне мере тржишта рада, започет у претходном периоду²¹⁰. Треба водити рачуна да поменуто смањење издвајања за пасивне мере тржишта рада не потиче од даљег смањења износа накнаде за случај незапослености, већ да се очекује да ће се простор за поменуто смањење издвајања остварити смањењем незапослености и последично смањењем оптерећења на фонд за осигурање за случај незапослености.

Табела 25 Преглед неопходних издвајања за спровођење изабране опције по годинама, у мил. динара

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Укупно 2021-2026
Издавања у оквиру Буџета РС	7.160,9	7.160,9	7.160,9	7.160,9	7.160,9	7.160,9	42.965,7
Издавања за мере АПТР	5637	6380	7228	8194	9297	10556	47.292
Укупна средства за изабрану опцију	12.797,9	13.540,9	14.338,9	15.354,9	16.457,9	17.716,9	90.257,7

Извор: Аутори за потребе анализе

Посматрано по посебним циљевима и мерама, за постизање посебног циља 1, неопходно је обезбедити додатних 675 мил. динара за период од шест година (112,5 мил. динара просечно годишње). У оквиру овог посебног циља за меру 1) Раст запослености заснован на знању, иновацијама и квалитетној радној снази, неопходно је издвојити 6 мил. динара

²¹⁰ Више о издвајањима за активну и пасивну политику тржишта рада у претходном периоду видети у поглављу 2.2.2. ове анализе.

годишње у наредних шест година, док је за меру 2) Унапређење обима и квалитета запослености и исплативости рада неопходно 106,5 мил. динара годишње.

За остварење посебног циља 2, потребна су средства у укупном износу од 3,6 млрд. динара за наредних шест година (600 мил. динара годишње). За спровођење мере 1) Креирање мера активне политике тржишта рада у складу са потребама тржишта рада неопходно је 311 мил. динара, за меру 2) Унапређење спровођења мера активне политике тржишта рада - 284 мил. динара, за меру²¹¹ 3) Унапређење система праћења и вредновања утицаја мера на тржиште рада – 2,9 мил. динара, а за меру 4) Развој инклузивног тржишта рада – 1,7 мил. динара годишње.

За остваривање посебног циља 3 неопходно је издвојити додатних 856 мил. динара (односно 142,7 мил. динара годишње). За спровођење мере 1) Унапређење регулаторног оквира неопходна су издвајања у износу од 2,7 мил. динара, за меру 2) Јачање капацитета носилаца послова запошљавања – 135,5 мил. динара, а за меру 3) Ресурси за развој и унапређење институционалног оквира за политику запошљавања – 4,4 мил. динара годишње у наредних шест година.

7.3. ОДРЕЂИВАЊЕ РОКОВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ

Имајући у виду међусекторски карактер и комплексност изабране опције, за њену реализацију неопходно је предвидети довољно дугачак период имплементације. Што подразумева средњорочни период од најмање шест година.

Општи и посебни циљеви, као и циљане вредности индикатора опрезно су постављени у складу са тренутном економском ситуацијом (укључујући и епидемију вируса COVID-19) и у складу са досадашњим издвајањима за активне мере тржишта рада. У случају значајних промена у макроекономској позицији РС, неопходно је, на средини периода имплементације изабране опције, спровести ревизију циљева и циљаних вредности индикатора.

7.4. ФИНАЛНО ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА

У табели 26 су приказани изабрани индикатори за општи циљ, посебне циљеве и мере. Индикатори су дефинисани тако да се на бази њих прати општи развој тржишта рада у Србији до 2026. године и да представљају континуитет у поређењу са претходном Стратегијом, али су изабрани и додатни индикатори, од којих један део омогућава да се Србија упоређује са земљама ЕУ или у глобалним оквирима. Поред назива индикатора дате су садашње вредности индикатора и њихова пројекција за 2026. годину.²¹² Индикатори се изражавају нумерички и квалитативно.

Будући да се *општи циљ* односи на остваривање стабилног и одрживог раста запослености, за праћење остварености овог циља изабрана су три кључна индикатора тржишта рада: стопа активности, стопа запослености и стопа незапослености. Ове стопе су дате за различите старосне интервале за укупно становништво, као и за жене и

²¹¹ Важно је напоменути да у оквиру овог износа нису урачунати издаци за активне мере тржишта рада, већ само издаци за спровођење одабране опције, укључујући и додатна средства која би омогућила укључивање агенција и невладиних организација у процес пружања услуга тржишта рада. У питању је додатни фонд којим би располагало МРЗБСП, које би на основу јавних позива и учинка пружалаца услуга распоређивало средства.

²¹² Видети Анекс 3 о методолошким напоменама уз пројекције остварености циљаних вредности показатеља учинка.

мушкарце, са циљем да се обухвати становништво радног узраста из родне перспективе, али и кохорте младих од којих већина први пут улази на тржиште рада. Овој групи индикатора ваљало би додати и глобалне показатеље квалитета људског капитала, као и квалитета запослења које према јединственој методологији прате Светска банка и OECD. Први индикатор је индекс људског капитала који на годишњем нивоу објављује Светска банка. Вредност овог индекса за Србију у 2020. години је износила 0,68 (максимална вредност је 1).²¹³ Међутим, у периоду од 2010. до 2020. године вредност овог индекса се незнатно променила са 0,65 на 0,68, што указује на спор развој људског капитала у Србији. OECD-ова база података о квалитету запослења садржи три индикатора: квалитет зарада, сигурност на тржишту рада и квалитет радних услова. Ови индикатори се прате само за земље OECD-а од 2005. године, тако да база не садржи податке за Србију.²¹⁴ Имајући у виду значај овог индекса за мерење квалитета запослења и његове међународне упоредивости, препорука је да се у наредном периоду креирају аналитички капацитети и оствари сарадња са OECD-ом како би се овај индикатор на репрезентативном и методолошки јасним правилима израчунава и за Србију.

За посебан циљ 1, везују се индикатори о кретању регистроване и неформалне запослености, као и стопа прекаријата, стопа ризика од сиромаштва међу запосленим радницима, и удео запослених са ниском зарадом у укупном броју запослених, а у оквиру њега за меру 1.1. је предложен индикатор стопа учешћа младих (15-24) и одраслих (25-64) у формалном и неформалном образовању и обукама који се прати на бази APC-а. За реализацију мере 1.2 дају се индикатори који се односе на праћење потражње за радом (секторске структуре запослених, као и структуре запослених према врсти рада и способности економије да креира нове послове) и понуде рада кроз кретање просечних зарада. У овом делу важно је указати и на три додатна показатеља праћења квалитета, сигурности и заштите запослења. Сва три индикатора обезбеђују међународно поређење, међутим, пројекције кретања ових индикатора је тешко нумерички изразити, због комплексности израчунавања, стога се дају описно. Први индикатор је OECD-ов индекс законодавне заштите запослења, а обухвата правне норме које се тичу процедура за запошљавање и отпуштање радника, укључујући дужину трајања уговора, отпремнине, отказне рокове, разлоге за отпуштање и сл.²¹⁵ Последњи податак за Србију односи се на 2015. годину, а вредност индекса је 2,4 на скали од 0 до 6. Други се односи на број инспектора рада у односу на број запослених. У 2019. години, процењено је да број инспектора на 10.000 запослених у Србији износи 0,98. С обзиром да је пројектовано повећање броја запослених, потребно је, приликом планирања укупног броја инспектора, сагледати капацитете и могућности њиховог повећања да би се задржао постојећи или додатно унапредио тај однос у корист броја запослених. Последњи индикатор се односи на учешће радника у укупном броју запослених који раде за ниску зараду у предузећима која запошљавају 10 и више радника. Овај индикатор се прати у базама Eurostat-а, а за Србију је последњи податак расположив за 2018. годину, када је ово учешће износило 17,9%.²¹⁶ На нивоу ЕУ, овај показатељ се израчунава на бази Истраживања о структури зараде. Истраживање се спроводи у континуитету са размацама од неколико година, а подаци се публикују на четири

²¹³ International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. (2020). The Human Capital Index 2020 Update: *Human Capital in the Time of COVID-19*. Washington: World Bank.

²¹⁴ Видети: <https://www.oecd.org/statistics/job-quality.htm>. Приступљено 14.12.2020.

²¹⁵ Видети: <https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>, Приступљено 14.12.2020.

²¹⁶ РЗС, (2020). Билтен бр. 664, Истраживање о структури зараде. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205664.pdf>. Приступљено 14.12.2020.

године.²¹⁷ У 2014. години вредност овог индикатора је износила 22,9%, а може се очекивати да ће се до 2026. године кретати на нивоу од 13%. Такође, важно је поменути да је у овом контексту битан и удео запослених који ради за минималну цену рада у односу на укупан број запослених, те је у перспективи могуће укључити и овај индикатор у пасош индикатора на бази којих ће се прати реализација будуће Стратегије.

Оствареност *посебног циља 2* који се односи на унапређење положаја теже запошљивих категорија прати се на бази индикатора: број запослених са евиденције НСЗ за изабране категорије теже запошљивих лица, стопе NEET за младе старости 15-29 година за све, као и посебно за мушкарце и жене и стопе дугорочне незапослености лица старих 15 и више година. За меру 2.1 која се односи на осмишљавање активне политике у складу са потребама тржишта рада, издвојена су два индикатора, при чему се један односи на увођење система ваучера, што би требало да унапреди ефикасност пружања и укључивања лица у обуке, као и да помогне при планирању мера за лица са вишеструком рањивошћу, а други на праћење учешћа рањиве у укупној запослености. За праћење остварености мере 2.2 сугеришу се индикатори на бази којих ће се пратити успостављање система евалуације нето ефеката мера АПТР, као и учешће одраслих у неком од облика формалног или неформалног образовања. За реализацију мере 2.3, која се односи на унапређење система праћења и вредновања утицаја активних мера на тржиште рада, предвиђа се успостављање базе о слободним пословима која би требало дугорочно да унапреди усклађивање понуде са потражњом, а за меру 2.4, о инклузивном тржишту рада, праћење броја незапослених лица, из категорије теже запошљивих, укључених у мере АПТР, као и учешћа незапослених из ових категорија у укупном броју лица таргетираних мерама. У оквиру *посебног циља 2* предлаже се да се посебна пажња посвети неким од приоритетних теже запошљивих категорија, у које поред младих који су обухваћеним бројним мерама, спадају и жене. Издваја се неколико родно осетљивих статистика, које су преузете из међународне праксе МОР-а и Eurostat-а (видети Анекс 4). Међу кључне индикаторе за праћење положаја жена убрајају се родне разлике у показатељима успеха на тржишту рада мерени стопама активности, запослености и незапослености. При томе, посебна пажња се посвећује платном јазу између мушкараца и жена који је посебно израчунат за популацију стару 15 и више година, као и за младе учеснике на тржишту рада старости 15-29 година. Вредност прве стопе износила је 10,6% 2019. године, а 2026. се предвиђа да износи 8,7%, док је платни јаз међу младим радницима износио 5,4% 2019., што би са тенденцијом благог пада достигло стопу од 5,0% 2026. године.²¹⁸

Посебан циљ 3, који се односи на унапређење институционалног оквира и спровођење активне политике запошљавања, прати се индикаторима усклађености са нормативним

²¹⁷ Видети:

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_ses_main_esms.htm#unit_measure1515165249274.

Приступљено 14.12.2020.

²¹⁸ Треба истаћи да је платни јаз израчунат на бази Истраживања о зарадама заснованог на подацима Пореске управе који су прикупљени на темељу пореске пријаве за порез по одбитку (ППП-ПД). На овај начин обухваћени су сви сектори делатности и све величине привредних субјеката који су у датом периоду подносили ове пореске пријаве. То је разлог што се ови подаци разликују од података о платном јазу који су објављени на бази четворогодишњег Истраживања о структури зараде које је укључивало само привредне субјекте који запошљавају 10 и више лица. Ради међународног поређења, а према препорукама Eurostat-а, платни јаз, према Истраживању о структури зараде из 2018. године, израчунава се без сектора Пољопривреда, шумарство и рибарство и износи 8,8%, или без сектора Пољопривреда, шумарство и рибарство и сектора Државна управа и обавезно социјално осигурање и износи 9,6%. док према подацима Пореске управе, при обухвату свих сектора и привредних субјеката износи 9,2%. Услед четворогодишње динамике спровођења овог Истраживања, препоручено је да се, за потребе годишње динамике праћења платног јаз, као полазна основа користе подаци Пореске управе.

оквиром ЕУ у области радног законодавства и политике запошљавања, а посебно кроз извештаје Европске комисије о напретку у домену поглавља 19 и испуњености АП, затим обухвата учешће незапослених лица са евиденције НСЗ мерама активне политике запошљавања, као и учешће издатака за активну политику запошљавања у БДП-у. Ова област је посебно важна због тога што се у извештају Европске комисије о напретку Србије наводи да је умерено припремљена у области социјалне политике и политике запошљавања, као и да је постигла ограничен напредак у даљем усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ, тако да преостаје дуг пут до постизања жељеног нивоа напретка.²¹⁹ Оствареност мере 3.1 у области регулативе сагледава се степеном усаглашености домаћег регулаторног оквира у области рада и запошљавања, запошљавања особа са инвалидитетом и социјалног предузетништва са ЕУ стандардима. Мера 3.2 у смислу јачања капацитета носилаца послова запошљавања, прати се оптерећеношћу саветника НСЗ бројем предмета и односом броја саветника и броја административног особља како би посао саветника могао више да се усмери квалитетнијем раду са клијентима, затим бројем обука организованих за пружање услуга са учешћем Агенција за запошљавање, бројем ЈЛС чији ЈАПЗ-ови се базирају на анализама и веродостојно рефлектују локално тржиште рада, као и бројем ЈЛС које имају иновативне моделе за запошљавање и представљају примере добре праксе. До сада је добар део активности на планирању иновативних модела запошљавања на локалном нивоу реализован кроз пројекте донаторских организација које делују локално и регионално. Уз меру 3.3 која се односи на идентификовање ресурса неопходних за развој и унапређење институционалног оквира за политику запошљавања предлажу се индикатори који се односе на број запослених и број обука за оснаживање капацитета запослених у Групи за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања и економских миграција и надзор у области запошљавања у оквиру МРЗБСП.

Основни критеријум за идентификовање показатеља учинка били су доступност и могућност квантитативног исказивања. Сви ови индикатори могу да се прате на бази доступних статистичких извора о подацима тржишта рада у Србији, као и редовних извештаја МРЗБСП и НСЗ, али и из међународно упоредивих база података.

У Анексу 4 је дат пасош индикатора које је припремио Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва. Поред назива, пасош индикатора укључује и вредности расположиве за 2019, односно за прва два квартала 2020. године са формулом која показује као су израчунате вредности индикатора. Овај списак индикатора креиран је и по узорку на препоруку Међународне организације рада за праћење достојанственог рада. На бази овог пасоша предлагани су неки од индикатора за *ex ante* анализу (видети табелу 26), посебно у делу који се односи на посебан циљ 1 и урађена пројекција њиховог кретања до 2026. године, са пресеком по годинама до 2023.

На крају, потребно је истаћи да ће се од 2021. године АРС спроводити по новој редизајнираној методологији што је у складу са хармонизацијом са европским стандардима. Методолошке промене могу да утичу на кључне индикаторе тржишта рада, као што су стопа активности, стопа запослености и стопа незапослености. То је нарочито потребно имати у виду, будући да су пројекције индикатора, чији је извор верификације АРС, урађене на бази праћења ових појава у претходном периоду.

²¹⁹ Европска комисија, (2020). Годишњи извештаји Европске комисије за Републику Србију за 2020. годину: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf. Приступљено 14.12.2020.

Најзначајније методолошке промене виде се кроз искључивање лица која производе робу и услуге већим делом намењене личној потрошњи из контингента запослених, увођење нових питања, те преформулација постојећих, како би се адекватније обухватила кретања на тржишту рада, попут растуће флексибилне запослености, затим да би се прецизније утврдиле препреке за учешће на тржишту рада и најефикасније методе проналажења посла, обезбедило прецизније мерење одсуства и разлога одсуства са посла, па тако и извршених и неизвршених часова рада, затим омогућила детаљнија анализа пословне структуре samozапослених, што би омогућило прецизније праћење како укупне тако и рањиве запослености и сл. Ове измене се уводе у циљу квалитетнијег праћења запослености и реалнијег сагледавања стопе незапослености и стопе активности.

Табела 26 Финално идентификовање показатеља учинка

Општи циљ		Постизање стабилног и одрживог раста запослености који је заснован на квалитетном људском капиталу и усклађен са захтевима конкурентне тржишне економије					
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Стопа активности по старосним групама	%	54,6 (15 и више) 68,1 (15-64) 29,6 (15-24) 47,0 (15-29) 77,0 (25-29)	55,8 (15 и више) 69,7 (15-64) 30,6 (15-24) 48,4 (15-29) 80,0 (25-29)	56,3 (15 и више) 70,5 (15-64) 30,8 (15-24) 48,5(15-29) 80,6 (25-29)	56,8 (15 и више) 71,1 (15-64) 30,9 (15-24) 48,6 (15-29) 81,2 (25-29)	58,0 (15 и више) 72,8 (15-64) 31,2 (15-24) 49,0 (15-29) 82,6 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције преузете из студије Европске фондације за обуке: Студија о положају младих у Србији
Стопа запослености по старосним групама	%	49,0 (15 и више) 60,7 (15-64) 21,5 (15-24) 36,9 (15-29) 63,5 (25-29)	48,7 (15 и више) 60,3 (15-64) 22,0 (15-24) 37,8 (15-29) 65,8 (25-29)	49,5 (15 и више) 61,4 (15-64) 22,5 (15-24) 38,3 (15-29) 67,0 (25-29)	50,3 (15 и више) 62,5 (15-64) 22,9 (15-24) 38,9 (15-29) 68,3 (25-29)	52,9 (15 и више) 66,1 (15-64) 24,4 (15-24) 41,0 (15-29) 72,4 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције преузете из студије Европске фондације за обуке: Студија о положају младих у Србији
Стопа незапослености по старосним групама	%	10,4 (15 и више) 10,9 (15-64) 27,5 (15-24) 21,5 (15-29) 17,5 (25-29)	12,8 (15 и више) 13,5 (15-64) 28,0 (15-24) 21,9 (15-29) 17,8 (25-29)	12,2 (15 и више) 12,9 (15-64) 27,0 (15-24) 21,0 (15-29)	11,5 (15 и више) 12,1 (15-64) 25,7 (15-24) 20,0 (15-29) 15,9 (25-29)	8,7 (15 и више) 9,2 (15-64) 21,8 (15-24) 16,3 (15-29) 12,4 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк:

				16,9 (25-29)			https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције преузете из студије Европске фондације за обуке: Студија о положају младих у Србији
Стопа активности мушкараца по старосним групама	%	62,7 (15 и више) 74,9 (15-64) 36,2 (15-24) 53,5 (15-29) 83,7 (25-29)	64,0 (15 и више) 76,6 (15-64) 37,4 (15-24) 55,1 (15-29) 87,0 (25-29)	64,7 (15 и више) 77,5 (15-64) 37,6 (15-24) 55,3 (15-29) 87,6 (25-29)	65,2 (15 и више) 78,2 (15-64) 37,7 (15-24) 55,4 (15-29) 88,3 (25-29)	66,5 (15 и више) 80,1 (15-64) 38,1 (15-24) 55,8 (15-29) 89,8 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа запослености мушкараца по старосним групама	%	56,6 (15 и више) 67,1 (15-64) 26,7 (15-24) 42,4 (15-29) 69,7 (25-29)	56,2 (15 и више) 66,7 (15-64) 27,4 (15-24) 43,4 (15-29) 72,1 (25-29)	57,1 (15 и више) 67,9 (15-64) 28,0 (15-24) 44,1 (15-29) 73,5 (25-29)	58,1 (15 и више) 69,1 (15-64) 28,5 (15-24) 44,7 (15-29) 74,9 (25-29)	61,1 (15 и више) 73,1 (15-64) 30,4 (15-24) 47,1 (15-29) 79,3 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа незапослености мушкараца по старосним групама	%	9,8 (15 и више) 10,4 (15-64) 26,1 (15-24) 20,8 (15-29) 16,8 (25-29)	12,1 (15 и више) 12,9 (15-64) 26,6 (15-24) 21,2 (15-29) 17,0 (25-29)	11,6 (15 и више) 12,3 (15-64) 25,6 (15-24) 20,3 (15-29) 16,2 (25-29)	10,9 (15 и више) 11,6 (15-64) 24,4 (15-24) 19,3 (15-29) 15,2 (25-29)	8,3 (15 и више) 8,8 (15-64) 20,7 (15-24) 15,8 (15-29) 11,9 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе

Стопа активности жена по старосним групама	%	47,1 (15 и више) 61,3 (15-64) 22,7 (15-24) 40,1 (15-29) 70,0 (25-29)	48,1 (15 и више) 62,7 (15-64) 23,4 (15-24) 41,3 (15-29) 72,8 (25-29)	48,6 (15 и више) 63,4 (15-64) 23,5 (15-24) 41,4 (15-29) 73,3 (25-29)	49,0 (15 и више) 64,0 (15-64) 23,6 (15-24) 41,5 (15-29) 73,8 (25-29)	50,0 (15 и више) 65,5 (15-64) 23,9 (15-24) 41,8 (15-29) 75,1 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа запослености жена по старосним групама	%	41,9 (15 и више) 54,3 (15-64) 15,9 (15-24) 31,1 (15-29) 57,1 (25-29)	41,6 (15 и више) 53,9 (15-64) 16,3 (15-24) 31,8 (15-29) 59,2 (25-29)	42,3 (15 и више) 54,9 (15-64) 16,6 (15-24) 32,3 (15-29) 60,3 (25-29)	43,0 (15 и више) 55,9 (15-64) 17,0 (15-24) 32,8 (15-29) 61,4 (25-29)	45,3 (15 и више) 59,1 (15-64) 18,1 (15-24) 34,5 (15-29) 65,1 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа незапослености жена по старосним групама	%	11,1 (15 и више) 11,5 (15-64) 29,9 (15-24) 22,5 (15-29) 18,4 (25-29)	13,6 (15 и више) 14,2 (15-64) 30,4 (15-24) 22,9 (15-29) 18,7 (25-29)	13,0 (15 и више) 13,6 (15-64) 29,3 (15-24) 22,0 (15-29) 17,7 (25-29)	12,2 (15 и више) 12,8 (15-64) 28,0 (15-24) 20,9 (15-29) 16,7 (25-29)	9,3 (15 и више) 9,8 (15-64) 23,7 (15-24) 17,1 (15-29) 13,0 (25-29)	Републички завод за статистику: Анкета о радној снази Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020102?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Посебан циљ 1	Стварање адекватних услова за постизање раста запослености координацијом политике запошљавања са кључним економским политикама, као и политиком социјалне заштите и другим секторским политикама.						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације

Удео прекарних радника у укупном броју запослених	%	8,0	7,1	6,7	6,4	5,4	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа ризика од сиромаштва запослених радника, 18 и више година старости	%	9,2	7,6	6,9	6,3	4,7	Анкета о приходима и условима живота, РСЗ https://www.stat.gov.rs/oblasti/potrosnja-prihodi-i-uslovi-zivota/prihodi-i-uslovi-zivota/ Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Удео радника са ниском зарадом у укупном броју запослених (у предузећима која запошљавају 10 и више радника)	%	2018. године: 17,9	17,9	15,0	15,0	13,0	Истраживање о структури зараде, РСЗ https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205664.pdf Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Регистрована запосленост	Број	2.173.135	2.260.930	2.306.148	2.352.271	2.540.000- 2.631.000	Регистрована запосленост, РСЗ Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Неформално запослени (15 и више)	Број	529.200	487.100	467.300	448.400	396.033	Анкета о радној снази, РСЗ Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 1.1.	Раст запослености заснован на знању, иновацијама и квалитетној радној снази						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Стопа учешћа одраслих (25-64) у формалном и неформалном образовању и обукама	%	4,3	4,7	4,8	5,0	7,0	Анкета о радној снази, РСЗ (учешће које је реализовано до четири недеље пре тренутка анкетирања) Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090105?languageCode=sr-Cyrl

							Стратегија развоја образовања у Републици Србији до 2020. године Линк: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIJA-OBRAZOVANJA.pdf Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа учешћа младих и одраслих (15-24) у формалном и неформалном образовању и обукама	%	66,9	67,1	67,1	67,3	68,0	Анкета о радној снази, РЗС (учешће које је реализовано до четири недеље пре тренутка анкетања) Линк: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090105?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 1.2.	Унапређење обима и квалитета запослености и исплативости рада						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Структура запослених по секторима	%	Пољопривреда, шумарство и рибарство: 15,6 Индустрија и грађевинарство: 27,4 Услуге: 57,0	-	-	-	Пољопривреда, шумарство и рибарство: 15,6 Индустрија и грађевинарство: 27,2 Услуге: 57,3	Анкета о радној снази, РЗС https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090202?languageCode=sr-Cyrl Пројекције преузете из студије Европске фондације за обуке: Студија о положају младих у Србији
Нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима	%	Мала предузећа: 5,6 Средња предузећа: 2,9 Велика предузећа: -2,4	Мала предузећа: 5%-5,2% Средња предузећа: 2%-2,2%	Мала предузећа: 5%-5,9% Средња предузећа: 2%-2,5%	Мала предузећа: 5%-5,6% Средња предузећа: 2%-2,8%	Мала предузећа: 5-6 Средња предузећа: 2-3	Анкета послодаваца, НСЗ http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti/anketa_poslodavaca.cid25684 Пројекције аутора за потребе ex ante анализе

			Велика предузећа: (-1%)- (-0,7%)	Велика предузећа: (- 0,1%)-(-0,2%)	Велика предузећа: 0,0%-(-0,1%)	Велика предузећа: (-1) - 0,5	
Запослени радници према врсти рада	%	Неодређено: 77,2 Одређено: 19,5 Сезонски и повремени послови: 3,3	Неодређено: 76,5% Одређено: 20,9% Сезонски и повремени послови: 2,6%	Неодређено: 76,0% Одређено: 21,6 % Сезонски и повремени послови: 2,4%	Неодређено: 75,6% Одређено: 22,3 % Сезонски и повремени послови: 2,1%	Неодређено: 76,9 Одређено: 20,2 Сезонски и повремени послови: 2,9	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Просечна нето зарада	РСД	54.919	62.210	65.500	70.098	81.076	Статистика зарада, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040401?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Посебан циљ 2	Унапређење положаја теже запошљивих категорија						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Број запослених са евиденције НСЗ по изабраним категијама теже запошљивих лица	Број	Млади до 30 година: 77.890 Старији од 50 година: 47.969 ОСИ: 6.543 Корисници НСП: 7.856	-	-	-	Млади до 30 година: 86.904 Старији од 50 година: 62.760 ОСИ: 9.113 Корисници НСП: 10.437	Извештаји о реализацији НАПЗ, МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа NEET (15-29 година)	%	19,0	17,7	16,7	15,7	12,8	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе

Стопа NEET - мушкарци (15-29 година)	%	17,1	14,7	13,7	12,7	10,2	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа NEET - жене (15-29 година)	%	20,9	18,7	17,6	16,7	14,1	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Стопа дугорочне незапослености (15 и више)	%	6,1	4,4	3,7	3,2	1,9	Анкета о радној снази, РСЗ https://data.stat.gov.rs/Home/Result/240002090206?languageCode=sr-Cyrl Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 2.1.	Креирање мера активне политике тржишта рада у складу са потребама тржишта рада						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Уведен систем ваучера	-	не	не	урађена анализа предуслова за увођење система ваучера	пилотиран систем ваучера	укључена лица која ће користити ваучере урађена годишња евалуација ефеката система ваучера систем ваучера у потпуности функционалан	Извештаји о реализацији НАПЗ, МРЗБСП
Удео рањиве запослености у	%	24,3	23,9	23,8	23,8	21,1	Анкета о радној снази, РСЗ Пројекције аутора за потребе ex ante анализе

укупној запослености							
Мера 2.2.	Унапређење спровођења мера активне политике тржишта рада						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Успостављен систем евалуације нето ефеката мера	-	не	урађен детаљан план евалуација	спроведена евалуација нето ефеката мера АПТР (1-2 евалуације) редизајниране услуге и мере АПТР на основу евалуације нето ефеката (1-2 мере)	спроведена евалуација нето ефеката мера АПТР (1-2 евалуације) редизајниране услуге и мере АПТР на основу евалуације нето ефеката (1-2 мере)	спроведена евалуација нето ефеката мера АПТР (1-2 евалуације) редизајниране услуге и мере АПТР на основу евалуације нето ефеката (1-2 мере)	Извештаји о реализацији НАПЗ, МРЗБСП
Стопа учешћа одраслих у неком од облика формалног или неформалног образовања	%	19,8	19,8	25-30	25-30	25-30	Анкета о образовању одраслих, РЗС (учешће које је реализовано до 12 месеци пре тренутка анкетања) https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20180530-anketu-o-obrazovanju-odraslih/?s=1105 Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 2.3.	Унапређење система праћења и вредновања утицаја мера на тржиште рада						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Успостављање базе о слободним пословима	-	не	не	успостављена база о	функционална и редовно ажурирана база	функционална и редовно ажурирана база о	Извештаји МРЗБСП, НСЗ, РЗС

				слободним пословима	о слободним пословима	слободним пословима	
Мера 2.4.	Развој инклузивног тржишта рада						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Број незапослених лица укључен у мере АПТР по категоријама теже запошљивих лица	Број	Млади до 30 година: 45.147 Старији од 50 година: 32.377 ОСИ: 8.906 Корисници НСП: 11.611 Остала теже запошљива лица: 39.402	-	-	-	Млади до 30 година: 55.525 Старији од 50 година: 45.558 ОСИ: 11.720 Корисници НСП: 14.280 Остала теже запошљива лица: 31.836	Извештај НАПЗ, МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Удео незапослених укључених у мере АПТР по категоријама теже запошљивих лица у укупном броју лица таргетираних мерама	%	Млади до 30 година: 31,7 Старији од 50 година: 22,7 ОСИ: 6,2 Корисници НСП: 8,1 Остала теже запошљива лица: 27,6	-	-	-	Млади до 30 година: 34,6 Старији од 50 година: 28,4 ОСИ: 7,3 Корисници НСП: 8,9 Остала теже запошљива лица: 19,8	Извештај НАПЗ, МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Посебни циљ 3	Даље унапређење институционалног оквира и спровођење активне политике запошљавања						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Степен реализације АП за поглавље 19	-	2020. године: усвојен АП за поглавље 19 који дефинише	почетак припреме Преговарачке позиције	припремљена Преговарачка позиција	усвојена Преговарачка позиција	до 2026. године: Република Србија је испунила све обавезе из АП за	Годишњи извештаји Европске комисије за Републику Србију за 2020. годину: https://www.mei.gov.rs/upload/d ocuments/eu_dokumenta/godisnji

		тренутно стање у свих 7 области				поглавље 19 у домену радног законодавства и запошљавања и доследно примењује законодавство које је усаглашено са ЕУ оквиром	izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf Годишњи извештаји Европске комисије за Републику Србију https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek
Оцена Европске комисије кроз извештај о напретку Србије на путу ка ЕУ у домену поглавља 19	-	Извештај Европске комисије препознаје да Република Србија остварује помак у области социјалне политике и политике запошљавања. Република Србија је постигла ограничен напредак у даљем усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ	Извештај Европске комисије препознаје да Република Србија остварује помак у области социјалне политике и политике запошљавања. Република Србија је постигла ограничен напредак у даљем усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ	Извештај Европске комисије препознаје да Република Србија остварује помак у области социјалне политике и политике запошљавања. Република Србија је постигла ограничен напредак у даљем усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ	Извештај Европске комисије препознаје да је Република Србија остварила солидан ниво припремљеност и у области радног законодавства и политике запошљавања. Република Србија је оснажила своје институционалне и финансијске капацитете у складу са обавезама преузетим из АП за поглавље 19; Република Србија издваја финансијских средстава за	Извештај Европске комисије препознаје да је Република Србија остварила велики степен усклађености институционалног оквира у области радног законодавства и политике запошљавања са ЕУ регулативом, а обавезе из АП за поглавље 19 су у потпуности испуњене. Република Србија издваја довољно финансијских средстава за запошљавање 36-45% лица са евиденције НСЗ. Ојачани су	Годишњи извештаји Европске комисије за 2020. годину: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf Годишњи извештаји Европске комисије за Републику Србију https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek Пројекције аутора за потребе ex ante анализе

					запошљавање 32-36% лица са евиденције НСЗ.	двострани и тространи социјални дијалози на свим нивоима.	
Удео издвајања за активну политику запошљавања у БДП	%	0,08	0,10	0,10	0,10	0,12	Извештај НАПЗ, МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 3.1.	Унапређење регулаторног оквира у области рада и запошљавања						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације
Модеран и усаглашен регулаторни оквир у области рада и запошљавања, запошљавања особа са инвалидитетом и социјалног предузетништва са ЕУ стандардима	-	не	припрема Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености припрема Закона о изменама и допунама Закона о поједностављено м радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима	припрема Закона о раду припрема Закона о социјалном предузетништв у	припрема Закона о изменама и допунама Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ	Регулаторни оквир у области рада и запошљавања, запошљавања особа са инвалидитетом и социјалног предузетништва усаглашен са стандардима ЕУ	Извештаји МРЗБСП
Мера 3.2.	Јачање капацитета носилаца послова запошљавања						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације

Оптерећеност саветника НСЗ (у просеку)	Број	827	700	650	600	578 (при непромењеном односу 59:41) 482 (са променом односа на 80:20 у корист саветника)	Извештај о раду, НСЗ Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Однос броја саветника и броја административног особља у НСЗ	Однос	59:41	65:35	67:33	72:28	80:20	Извештаји НСЗ Пројекције преузете из студије Међународне организације рада: Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia
Број обука организованих за пружање услуга за Агенције за запошљавање	Број	0	планирати у односу на евалуацију потреба за укључивањем агенција	планирати у односу на евалуацију потреба за укључивањем агенција	планирати у односу на евалуацију потреба за укључивањем агенција	планирати у односу на евалуацију потреба за укључивањем агенција	Извештај о раду, НСЗ / Извештаји МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Број реализованих ЛАПЗ	Број	160	160	160	162	све ЈЛС реализују ЛАПЗ	Извештај о раду, НСЗ / Извештаји МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Број ЈЛС које имају иновативне моделе за запошљавање и представљају примере добре праксе	Број	3	5	15	25	до 50 ЈЛС	Извештај о раду, НСЗ / Извештаји МРЗБСП Пројекције аутора за потребе ex ante анализе
Мера 3.3.	Ресурси за развој и унапређење институционалног оквира за политику запошљавања						
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2019)	Циљана вредност (2021)	Циљана вредност (2022)	Циљана вредност (2023)	Циљана вредност (2026)	Извор верификације

Број запослених у Одсеку за активну политику запошљавања и Групи за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања и економских миграција и надзор у области запошљавања	Број	11	15	17	20	22	Извештаји МРЗБСП Циљана вредност преузета из АП за поглавље 19
Број обука за оснаживање капацитета запослених у Одсеку за активну политику запошљавања и Групи за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања и економских миграција и надзор у области запошљавања	Број	обуке су организоване у складу са потребама секторских целина за активну политику запошљавања и за нормативне и студијско-аналитичке послове	годишња процена на бази стварних потреба	годишња процена на бази стварних потреба	годишња процена на бази стварних потреба	годишња процена на бази стварних потреба	Извештаји МРЗБСП
Основана аналитичка јединица	-	не	основана аналитичка јединица	аналитичка јединица функционална и ради	аналитичка јединица функционална и ради	аналитичка јединица функционална и ради	Извештаји МРЗБСП

Извор: Аутори за потребе анализе.

8. ИЗБОР ВРСТЕ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Имајући у виду комплексност области запошљавања, те неопходност мултисекторског деловања ради остваривања општег циља политике запошљавања у наредном периоду најоптималнији избор документа јавне политике је стратегија.

Непостојање Плана развоја као хијерархијски највишег планског документа јавне политике, намеће потребу развоја секторских и међусекторских стратегија које ће поставити визију и развојне циљеве Републике Србије у наредном средњорочном периоду. Истеком Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године, отвара се простор за ревидирање и постављање нових стратешких циљева у области запошљавања за наредни средњорочни период. Чињеница да се нови циљеви постављају за период од шест година, такође говори у прилог томе да је оптимална врста докумената јавне политике стратегија.

Релација између посебних циљева је таква да они синергијским деловањем треба да доведу до остварења општег циља, а међусобно нису тесно повезани, те захтевају међусекторско деловање. Имајући у виду да се програми доносе ради спровођења тесно повезаних мера и/или сродних пројеката, стратегија је и по овом основу најбољи избор у погледу врсте докумената јавне политике.

На основу свега изнетог, у тренутној ситуацији оптималан избор је израда стратегије запошљавања за наредни шестогодишњи период. У циљу оптималне разраде мера и активности, али и прецизне процене трошкова имплементације предложених мера и активности, а у складу са Законом о планском систему Републике Србије²²⁰, неопходно је изградити два трогодишња акциона плана за имплементацију поменуте стратегије.

Извештавање о реализованим активностима и мерама, треба уредити тако да се годишњи извештаји представљају на седницама Републичког савета за запошљавање и Социјално економског савета, у циљу обезбеђивања међусекторске координације и усмеравања даљих активности. Поменуто представљање би требало да буде праћено дискусијом и препорукама за даљу имплементацију активности.

Такође, неопходно је предвидети након имплементације првог трогодишњег акционог плана, а приликом израде другог, могућност ревизије постављених циљева и циљаних вредности индикатора.

²²⁰ Сл. гласник РС бр. 30/2018

9. ЗАКЉУЧАК

Национална стратегија запошљавања Републике Србије била је донета за период 2011-2020. година. Њеним истицањем створила се потреба за доношењем новог документа у области политике запошљавања који би обезбедио континуитет спровођења јавних политика, али утврдио и неке нове приоритете који су се испојили током десетогодишњег периода примене претходног документа. У НСЗС је било предвиђено да се на средини периода њеног спровођења уради ревизија постављених приоритета, имајући управо у виду чињеницу да је доношена непосредно након светске финансијске кризе, међутим, урађена је само евалуација ефеката њене реализације, али нису предложене никакве промене које би водиле ревизији постављених приоритета и циљева.

Резултати и закључци *Ex ante* анализе који су изложени у овој студији разматрају опције и решења проблема везаних за креирање и спровођење политика тржишта рада у Србији и указују на ефекте, какве би примена постојећег колосека, као и отклон од до сада имплементираних решења, имали на резултате на тржишту рада у периоду на који се односи реализација нове Стратегије запошљавања до 2026. године. У сврху праћења њене остварености предлажу се и идентификују показатељи учинка, као мерљиви нумерички индикатори или као индикатори исказани квалитативно који описују институционалне, нормативне и кадровске промене које би водиле остваривању ефеката предложених циљева и мера.

Имајући у виду чињеницу да НСЗС-ом за период до 2020. године нису у потпуности остварена два кључна циља која су се односила на међусекторско повезивање релевантних институција и предлагање заједничких политика које би за крајњи резултат имале одрживост повољних перформанси тржишта рада, као и недовољних издвајања за реализацију активне политике запошљавања, добар део учесника на тржишту рада који би био приоритизован, остао је необухваћен њиховим деловањем. Међутим, и поред изазова везаних за одложене ефекте кризе који су у првој половини периода имплементације НСЗС довели до фискалне консолидације на нивоу целе државе, којом су у значајној мери биле обухваћене и секторске политике запошљавања, ипак је обезбеђен континуитет у спровођењу предвиђених политика, институционално јединство, наставак децентрализације политика запошљавања и регулаторне измене које би требало да унапреде функционисање тржишта рада у предстојећем периоду. Такође, дошло је и до побољшања кључних показатеља тржишта рада, међутим, она не могу да се у потпуности припишу деловању јавних политика у домену запошљавања, већ и ширим демографским и структурним променама у друштву које се дешавају аутономно или под утицајем глобалних кретања.

НСЗС-ом за период до 2020. године, било је утврђено да је успостављање ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста запослености и усклађивање политике запошљавања и институција тржишта рада са тековинама ЕУ основни циљ политике запошљавања у Србији. Повезујући се са овим циљем, у периоду до 2026. године, предвиђено је да се остане посвећено интензивирању започетих системских реформи и повећању броја запослених у контексту решености Србије да остаје доследна у остваривању циљева Агенде одрживог развоја 2030 и пуноправном чланству у Европској унији, као национално постављеном стратешком циљу.

У контексту утврђивања могућих ефеката спровођења јавних политика, *Ex ante* анализа разматра и предлаже следеће три опције политика запошљавања, те на бази

успостављених критеријума бира најбољу: (1) *Status quo* опција која подразумева карактер стратегије као уског сета секторских политика; (2) *Прогресивна реформа политике тржишта рада* која такође подразумева секторску стратегију са могућношћу деловања кроз сет лимитираних интервенција; и (3) *холистичку реформу политике запошљавања* која се базира на примени међусекторске стратегије са ефикасно и ефективно таргетираним интервенцијама.

Применом метода вишекритеријумске анализе, а на основу дефинисаних критеријума, утврђено је да је опција која подразумева холистичку реформу политике запошљавања ефикаснија, ефективнија и има боље изгледе у погледу одрживости у односу на друге две понуђене опције. Критеријуми по којима је ова опција лошије рангирана у односу на друге две, јесу трошкови и расположиви капацитети за њено спровођење. Међутим, како је на бази критеријума ефикасности, ефективности, и одрживости ова опција најбоље вреднована, а такође узимајући у обзир и чињеницу да унапређени капацитети представљају важан ресурс за будуће деловање политике запошљавања, процењује се да су очекиване користи од спровођења ове опције веће од индукованих трошкова. Стога се ова опција предлаже као најоптималнија. Предложена оптимална опција подразумева снажну сарадњу међу релевантним секторима која би имплицирала повезаност политике тржишта рада са политикама других сектора, као што су сектори образовања, омладине, социјалне заштите, привреде, финансија и сл., чинећи тако политику запошљавања јединственом и кохерентном.

Литература

Алексић Д., Арандаренко, М., Огњанов, Г. (2020). Ех post анализа НСЗС за период 2011-2020. године. Београд: ФРЕН.

Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. Приступљено 10.08.2020: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>

Влада Републике Србије (2020). Програм економских реформи за период од 2020. до 2022. године. Приступљено 31.08.2020: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>

Влада Републике Србије (2020). Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године. *Сл. гласник РС бр. 21/2020*.

Влада Републике Србије (2020). Фискална стратегија за 2021. годину, са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, доступно на: <file:///Users/lidija/Downloads/FISKALNA-STRATEGIJA-2021-2023.pdf>, пристуљено: 29.11.2020.

Влада Републике Србије (2019). Ревидирана фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину. Приступљено 10.08.2020: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/REVIDIRANA%20FISKALNA%20STRATEGIJA%202020-2022.pdf>

Влада Републике Србије (2020), Акциони план за поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање. Приступљено: 17.08.2020: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>

Влада Републике Србије (2015). Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године. *Сл. гласник РС бр. 22/2015*.

Влада Републике Србије (2016). Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године. *Сл. гласник РС бр. 26/2016*.

Грујић, Г. (2020), Национални модел дуалног образовања: пут у будућност Србије, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Београд. Приступљено 16.09.2020: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/05/Nacionalni-model-dualnog-obrazovanja-za-odobrenje-za-stampu1.pdf>

Ђуровић, А., Велев, Б., Манић Радоичић, Ј. (2017). Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији. Београд; Влада Републике Србије /Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва / БОШ. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/04/Unapredjenje-pravnog-okvira-za-uredjenje-radnih-praksi-u-Republici-Srbiji.pdf>

European Training Foundation, (2019). Skills mismatch measurement in ETF partner countries. Turin: ETF. Приступљено 23.09.2020: [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-05/Skills%20mismatch%20measurement ETF%20partner%20countries.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-05/Skills%20mismatch%20measurement%20ETF%20partner%20countries.pdf)

European Training Foundation, (2017). Labour Market Information Systems. Collecting Information and Data on Labour Market Trends. Приступљено: 20.12.2020: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/466C7A2340B3DAE0C12580E60049FC1D_L_MIS.pdf

European Commission (2020). European Economic Forecast: Spring 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Приступљено 10.08.2020: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf

European Commission (2020). EU Candidate Countries' & Potential Candidates' Economic Quarterly (CCEQ). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Приступљено 10.08.2020: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/tp042_en.pdf

European Commission (2010). Europe 2020 – A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Приступљено 28.08.2020: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European employment strategy. Приступљено 28.08.2020: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>

European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Labour Market Policy Metadata. Приступљено 07.09.2020: https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm

European Parliament (2020). Fact Sheets on the European Union. Приступљено 28.08.2020: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/54/employment-policy>

Европска фондација за обуке, (2020). Студија о положају младих у Србији. Торино: ЕТФ.

Европска комисија, (2020). Годишњи извештаји Европске комисије за Републику Србију за 2020. Годину. Приступљено 14.12.2020: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.

Закон о Националном оквиру квалификација Републике Србије. *Сл. гласник РС бр. 27/2018, 6/2020.*

Закон о агенцијском запошљавању. *Сл. гласник РС бр. 86/2019.*

Закон о раду. *Сл. гласник РС бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.*

Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима. *Сл. гласник РС бр. 50/2018.*

Закон о планском систему Републике Србије. *Сл. гласник РС бр. 30/2018.*

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености. *Сл. гласник РС бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон.*

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. *Сл. гласник РС бр. 36/2009 и 32/2013*

Закон о запошљавању странаца. *Сл. гласник РС бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019*

Закон о дуалном образовању. *Сл. гласник РС бр. 101/2017 и 6/2020*

Закон о дуалном моделу студија у високом образовању. *Сл. гласник РС бр. 66/2019*

Закон о образовању одраслих. *Сл. гласник РС бр. 55/2013, 88/2017 – др. закон, 27/2018 – др. закон и 6/2020 – др. Закон*

Закон о порезу на доходак грађана. *Сл. гласник РС бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 – одлука УС, 7/2012 – усклађени дин. износи, 93/2012, 114/2012 – одлука УС, 8/2013 – усклађени дин. износи, 47/2013, 48/2013 - испр, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. износи, 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. износи, 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. износи, 7/2017 – усклађени дин. износи, 113/2017, 7/2018 – усклађени дин. износи, 95/2018, 4/2019 – усклађени дин. износи, 86/2019 и 5/2020 – усклађени дин. износи.*

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање. *Сл. гласник РС бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. износи, 8/2013 - усклађени дин. износи, 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. износи, 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 - усклађени дин. износи, 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. износи, 7/2017 - усклађени дин. износи, 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. износи, 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. износи, 86/2019 и 5/2020 - усклађени дин. износи.*

Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину. *Сл. гласник РС бр. 135/2020.*

Закон о јавним набавкама. *Сл. гласник РС бр. 91/2019.*

ILO MONITORING, (2020), COVID-19 and the world of work, Second edition Updated estimates and analysis, International Labour Organization

ILO. (2020). Organizational review of the Employment Department of the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs of the Republic of Serbia, First draft, October 2020.

ILO (2020), Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia, First draft, October 2020.

International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. (2020). The Human Capital Index 2020 Update: *Human Capital in the Time of COVID-19*. Washington: World Bank.

López Cumbre, L. (2018). Spain's Activation Strategy for Employment. Приступљено 14.09.2020: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c1b0a957-b74a-4911-81b4-8a0e0979ea19>

Марјановић, Г., Михајловић, В. (2015). Тржиште рада и политика запошљавања у ЕУ и поруке за Србију. Приступљено 04.09.2020: https://www.researchgate.net/publication/328476881_TRZISTE_RADA_I_POLITIKA_ZAPOSLJAVANJA_U_EU_I_POUKE_ZA_SRBiju

Међународни монетарни фонд (2020), World Economic Outlook "The Great Lockdown", IMF. Washington, USA.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2019). *Ex ante* анализа ефеката политике запошљавања. Приступљено 10.08.2020: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-11/Ex-ante%20analiza%20politike%20zaposljavanja_0.pdf

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2019). *Ex post* анализа ефеката националних акционих планова запошљавања за период 2017-2018. године. Приступљено 10.08.2020: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-11/Ex%20post%20analiza%20NAPZ%20za%20period%202017-2018_0.pdf

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС (2011-2019). Извештај о реализацији националних акционих планова запошљавања за период 2011-2019. година. Приступљено 10.08.2020: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje/izvestaji-o-realizaciji-nacionalnih-akcionih>

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2017). Процена успешности Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године за првих пет година примене (2011-2015). Приступљено 10.08.2020: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/procena_uspesnosti_nacionalne_strategije_zaposljavanja_za_period_2011-2020_godine_za_prvih_5_godina_primene_2011-2015.pdf

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС. (2011). Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године. *Сл. гласник РС бр. 37/2011*.

Mutual Learning Programme Database of National Labour Market Policies. Estonia – Training Vouchers for personalized training provision. Приступљено: 09.11.2020: <https://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=mlpPractice&practiceId=54>.

Народна банка Србије, (2020). Макроекономска кретања у Србији, ppt презентација. Приступљено 31.08.2020: https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

Национална служба за запошљавање (2011-2019). Извештаји о раду НСЗ за период 2011-2019. година. Приступљено 10.08.2020: http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti/izveštaji_i_program_rada_nsz.cid4040

Национална служба за запошљавање (2016). Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке. Приступљено 19.12.2020: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/5/5256_pravilnik_o_blizem_uredjenju_postupka_javne_nabavke.pdf

Национална служба за запошљавање (2018). Правилник о изменама и допунама правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке. Приступљено 19.12.2020: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/10/10624_pravilnik_o_izmeni_pravilnika_o_blizem_uredjenju_postupka_javne_nabavke_ii.pdf

Национална служба за запошљавање (2020). Одлука о изменама финансијског плана Националне службе за запошљавање за 2020. годину. Приступљено: 19.12.2020: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15620_izmene_finansijskog_plana_nacionalne_sluzbe_za_zaposlavanje_za_2020_godinu_204.pdf

Niras-IP (2020), Economic Analysis for the E2E-Targeted Areas: From Education to Employment (E2E), Phase II 2020-2023, нацрт.

Oruč, N., Bartlett, W., Regional Cooperation Council, (2018). Labour Markets in the Western Balkans: Performance, Causes and Policy Options, Приступљено 08.09.2020: <https://www.rcc.int/pubs/58/labour-markets-in-the-western-balkans-performance-causes-and-policy-options>

Павловић Д., Бодрожа Д., Вукмировић В. (2020), *The Economic Impact of the COVID-19 on the Serbia's Labor Market: Statistics and Facts*. Economic Analysis: Applied Research in Emerging Markets, 53 (1). pp. 1-13. ISSN 1821-2573

Радуловић, Б., Симић, П. (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Београд: Пројекат ЕУ за реформу јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора. Приступљено 10.08.2020: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javni-politika-i-propisa.pdf>

Рашевић, М. (2016). Миграције и развој у Србији. Београд: Међународна организација за миграције. Приступљено: 05.11.2020. <https://serbia.iom.int/sites/default/files/publications/documents/Migracije%20i%20razvoj%20u%20Srbiji.pdf>

Рељановић М, Анализа прописа од значаја за запошљавање младих, Заштитник грађана, Београд. Приступљено 17.08.2020: <https://www.ombudsman.rs/index.php/prava-deteta/171-2008-04-17-12-52-15/4540-2016-01-15-08-19-55>

РЗС, (2020). Билтен бр. 664, Истраживање о структури зараде. Приступљено 14.12.2020: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205664.pdf>

РЗС, (2020). Регионални бруто домаћи производ: Региони и области Републике Србије 2018. Радни документ бр. 111, год. LVI. Приступљено 31.08.2020: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202010111.pdf>

РЗС, (2020). Саопштење НР 40 - Квартални бруто домаћи производ у Републици Србији: Други квартал 2020. године. Приступљено 31.08.2020: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/pdf/G20201245.pdf>

РЗС, (2018). Анкета о образовању одраслих, 2016. Саопштење ДД60, бр. 131. Приступљено 31.08.2020: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181131.pdf>

РСЈП, (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Приступљено 06.11.2020.: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javni-politika-i-propisa-071020.pdf>.

SeCons (2020). Утицај COVID-19 пандемије и мера за њено спречавање на запосленост и услове рада жена и мушкараца у Србији. Приступљено 10.08.2020: <https://www.secons.net/files/publications/113-publication.pdf>

Samek Lodovici, M, Crepaldi, C., Orlando, N., Nico, G., Romaniello, D. (2019). Employment, VET and Social Policies in Italy, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. Приступљено 15.09.2020: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU\(2018\)631050_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631050/IPOL_STU(2018)631050_EN.pdf)

SORS (2019). UNFPA Project of International Migration Estimation and Correction of the Population Estimates Production, Final Report. Belgrade: SORS.

ЦЕВЕС, (2019). Усаглашавање са регулативом ЕУ: за унапређење развојне ефикасности државне помоћи.

Commission staff working document, Serbia 2020 Report, European Commission, Brussels. Приступљено: 05.11.2020. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

Cirillo, V., Fana, M., Guarascio, D. (2017). Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. Econ Polit, Springer International Publishing, Switzerland. Приступљено 16.09.2020: <http://www.unife.it/economia/lm.economia/insegnamenti/economia-del-lavoro-e-dellinnovazione/jobs-act-analisi-e-valutazione-dellultima-riforma-del-mercato-del-lavoro/labour-market-reforms-in-italy-evaluating-the-effects-of-the-jobs-act-di-valeria-cirillo-marta-fana-dario-guarascio-economia-politica-2017-1>

Council Decision 2018/1215/EU of 16 July 2018 on guidelines for the employment policies of the Member States (OJ L 224/4, 05.09.2018.).

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (2018), Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014-2017. године. Приступљено 14.08.2020: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci_nacionalni_izvestaj_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva_2014%E2%80%932017.pdf

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика. *Сл. гласник РС бр. 8/2019.*

Forslund, A. (2029). Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy. Uppsala. Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades. Приступљено 15.09.2020: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201479/1/1667801422.pdf>

World Bank / wiiw. (2020). Western Balkans: Labour Market Trends 2020. Приступљено 10.08.2020: <https://wiiw.ac.at/western-balkans-labor-market-trends-2020-dlp-5300.pdf>

World Economic Forum. (2015-2019). The Global Competitiveness Report, K. Schwab (Ed.). Приступљено 10.08.2020: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf

АНЕКС 1. ЗАКЉУЧЦИ ФОКУС ГРУПА СПРОВЕДЕНИХ У ОКВИРУ ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ EX ANTE АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА ЗА ПЕРИОД ОД 2021. ДО 2026. ГОДИНЕ

Тема 1. Да ли наредна стратегија треба да буде међусекторска стратегија или не?

Закључак: Полазећи од чињенице да је претходна Национална стратегија запошљавања за период од 2010. до 2020. године имала међусекторске елементе, али се у процесу имплементације свела на један сектор – сектор запошљавања, поставља се питање да ли и будућа Стратегија треба да буде сачињена од више елемената различитих сектора, који би допринели јачању тржишта рада Републике Србије.

На фокус групама је дефинисано да се подржава да будућа Стратегија и даље буде међусекторска али са јачим механизмом деловања. Стратегија не треба да се ослања само на Министарство просвете и технолошког развоја и Министарство омладине и спорта, него је потребно и укључивање Министарства привреде и Министарства финансија.

Представници социјалних партнера су се сложили да је механизам за подстицање међусекторске сарадње најјачи ако у оперативном делу постоји адекватна сарадња, али битно је и да информација долази са вишег нивоа.

Препорука:

-За успостављање међусекторске сарадње у процесу имплементације Стратегије неопходно је увођење координационог тела, тј. унапређење координационог механизма за спровођење Стратегије.

-У току спровођења Стратегије неопходно је да се ради на координацији са другим политикама уз мониторинг координационог тела које је делегирано са вишег нивоа.

Тема 2. Организациона структура за праћење стратегије

Закључак: Организационо тело је битна карика у процесу спровођења стратегије, с тога је посебна тема посвећена овом елементу. Досадашња Стратегија се сводила на доношење акционих планова на годишњем нивоу, као и на праћење истих. Међутим, није постојало тело које је надгледало рад и испуњеност циљева Стратегије.

На питање ко би требао да буде задужен за праћење остварљивости Стратегије, представници фокус групе су истакли да су сагласни са формирањем новог тела или делегирању рада већ постојећих тела која би имала извршилачку функцију, одговорну за праћење и планирање Стратегије. Један од примера таквог тела може бити Социо-економски савет или Републички савет за запошљавање.

Препорука:

-Треба се тежити дефинисању јасно постављених улога. Проблем тренутног система је што нису јасно подељене улоге, понекад је тешко уочити границу између МРЗБСП и Националне службе за запошљавање.

-Неопходно је процес мониторинга учинити транспарентнијим са јасно постављеним циљевима и индикаторима.

-Процес праћења треба да буде у краћем временском периоду (период од шест месеци), како би се видели ефекти мера и оствареност циљева.

Тема3. Подаци

Закључак: Праћење индикатора је од суштинске важности за спровођење Стратегије. Прикупљање података за креирање индикатора тржишта рада присутно је од неколико провајдера у Републици Србији. Међутим, поставља се питање колико су показатељи тржишта рада доступни и корисни, како у процесу мониторинга, а тако и истраживањима, али и у информисању јавности о стању на тржишту рада. Представници фокус групе су истакли да постојећи подаци нису употребљиви на прави начин, да су недовољно доступни и нису потпуни да би омогућили праћење спровођења Стратегије.

Представници експертске заједнице и социјални партнера сматрају да јединствен систем података захтева материјалне и људске ресурсе за одржавање, али не решава много. Учесници сматрају да је неопходно проширити постојећу листу индикатора за мониторинг, као и унапредити постојеће податке.

Препорука:

- Уколико се ради о међусекторској стратегији онда је неопходно проширити листу индикатора за праћење систематичности на тржишту рада.
- Неопходно је направити и интегрисани систем (регистар) слободних послова који до сада није постојао.
- Унапређење постојећих/основних индикаторима тржишта рада, дефинисање главних извора података и контрола квалитета анкета које се тренутно спровode.
- Потребно је унапредити приступ административним подацима и тежити јединствености података.
- Потреба за индикаторима треба да буде препозната у новој стратегији.

Тема 4. Процес креирања активне политике тржишта рада

Закључак: Процес креирања активне политике тржишта рада захтева укључивање више актера, уколико се тежи међусекторској стратегији. Један од недостатака тренутне стратегије је недостатак интегрисања мера из више сектора. Такође да би се видео ефекат мере, неопходна је евалуација истих.

Експертска заједница сматра да је неопходно порадити и на транспарентности и извештавању, док доносиоци одлука сматрају да је процес спровођења и креирања мера АПТР добар. Међутим, приоритет је и даље унапређење материјалних и људских ресурса, као и улагање у развојну функцију (истраживачке и аналитичке компетенције).

Препорука:

- Повећање броја кадрова у МРЗБСП за потребе спровођења квалитетне евалуације.
- Усклађивање у доношењу мера и планова између НСЗ и МРЗБСП.
- Улагање у развојну функцију.
- Побољшање квалитета евалуације мера у спроведених у НСЗ.

Тема 5. Рад и ефикасност НСЗ

Закључак: Представници експертске заједнице и социјални партнери сматрају да је рад НСЗ неинновативан који захтева целокупну децентрализацију система.

Унапређење рада НСЗ подразумева и јачање капацитета саветника који су у директном раду са незапосленим лицима.

Представници радне групе наводили су да је један од проблема рада НСЗ неједнак однос радне снаге у централи и броју саветника. Саветници, који и поред недостатка вештина за вођење случајева, имају и знатан број лица које саветују.

Препорука:

-Како би се саветници растеретили у процесу вођења случајева, неопходно је укључити и невладин сектор у процес запошљавања, што ће бити једна од одредница Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

-Унапређење вештина саветника кроз обуке.

-Унапређење промоције мера и програма које нуди НСЗ.

-Реорганизација радних места, повећати број саветника, а смањити број запослених у централи, као и филијалама.

Тема 6: Носиоци имплементације АПТР и либерализација тржишта услуга запошљавања

Закључак: Учесници свих фокус група сложили су се да је отварање и јачање тржишта за више пружаоца услуга запошљавања, из редова агенција за запошљавање и НВО сектора, важно за успешну политику запошљавања. Постојање програма и опредељених средстава у буџету за спровођење мера на овакав начин, системски би унапредило политику запошљавања. Либерализација тржишта услуга запошљавања водила би унапређењу квалитета услуга и већој ефикасности мера. Приликом либерализације треба водити рачуна о систему осигурања квалитета и процесу лиценцирања за такве послове.

Неки од важних **предуслова** за успешну либерализацију тржишта услуга запошљавања јесу постојање опредељених средстава за ту и такву намену, постављање јасних услова и система мерења учинка, као и осигурање квалитета и процес лиценцирања за пружање услуга запошљавања.

Препорука:

-Приступити поступној либерализацији тржишта услуга уз постепено повећање буџетских средстава за овакав вид пружања услуга на тржишту рада, уз пажљиво успостављање свих наведених предуслова, како би се избегле евентуалне злоупотребе.

Тема 7: Индивидуализација услуга запошљавања кроз систем ваучера

Закључак: Индивидуализација услуга запошљавања кроз систем ваучера у многоструке може да унапреди пружање услуга запошљавања и треба је увести као допунски систем

пружања услуга. Систем ваучера би омогућио доступност обука кориснику у оном тренутку када саветник процени да му је обука неопходна, а не у тренутку када је расписан тендер и када је обука организована од стране НСЗ. Тиме се отвара могућност омасовљавања коришћења обука, али и подстиче конкуренција међу провајдерима обука, који морају бити ЈПОА.

Неопходни **предуслови** су успостављање и јачање система ЈПОА. Број и регионална распрострањеност ЈПОА су уједно и ограничења о којима треба водити рачуна. Неопходне су измене законске регулативе како би се процес уговарања провајдера обука ускладио са процесом јавних набавки.

Препорука:

-Разрадити модел уговарања провајдера обука, како би се на време предвиделе и испреговарале измене Закона о јавним набавкама са Министарством финансија.

Тема 8: Приоритизација рањивих група

Закључак: Учесници фокус група су се сложили да је важно препознавање рањивих група у новој стратегији запошљавања. Према њима категорије рањивих група остале су углавном непромењене у односу на претходну стратегију, са разликом што се фокус померио на становништво старости 45 и више година, поготово када су жене у питању.

Препознате рањиве групе током дискусије су следеће: старији од 45 година, млади без радног искуства, штићеници домова за децу без родитељског старања, примаоци новчане социјалне помоћи, мигранти (ако постану тражиоци азила, односно посла), дугорочно незапослени, жртве насиља у породици и повратници из затвора.

Предуслови: Већина учесника прве две фокус групе, међутим, није разматрала проблематику њиховог укључивања у мере и неопходност да саветници у НСЗ буду стручни и оснажени да таргетирају заиста рањива лица у оквиру неке категорије, што је био увид у оквиру фокус групе са доносиоцима одлука.

Препорука:

-Наставити са праксом дефинисања рањивих категорија незапослених лица, засновано на подацима, али уз инсистирање на унапређењу капацитета саветника НСЗ на који начин их укључивати у мере. Такође, требало би процес профилисања незапослених лица учинити транспарентнијим, како би се избегло позивање на одређена права у случају непостојања фактичке угрожености.

Тема 9: Боља повезаност и сарадња НСЗ и центара за социјални рад

Закључак: Пружање интегрисане подршке незапосленом лицу, из било ког система је неопходно увести кроз формирање стручних тимова ЦСР и НСЗ који укључују и друге институције, где би се вршила опсервација лица којима је неопходна подршка.

За међусекторски карактер будуће стратегије изузетно је важно да се досадашња сарадња центара за социјални рад и националне службе за запошљавање на пружању заједничке услуге корисницима новчане социјалне помоћи, прошири на остале кориснике услуга центара за социјални рад, попут жртава трговине људима, жртава насиља у породици, бивших затвореника.

Учесници фокус група скренули су пажњу да саветници у НСЗ нису довољно сензитивисани, нити обучени за рад са посебно осетљивим категоријама. Такође, указали су на преоптерећеност система социјалне заштите (стручни радници центара, подједнако су оптерећени као и саветници у НСЗ).

Предуслови: Неопходно је усвојити протоколе о сарадњи и на нивоу оперативних процедура увести обавезност сарадње два система, која у законодавном оквиру постоји, али није детаљно разрађена. Да би се унапредила ова сарадња, нарочито на локалном нивоу, неопходно је заједничко планирање, поготово где имају заједничке рањиве групе. Такође, неопходно је предвидети двосмерну комуникацију између система.

Препорука:

-Поред увођења протокола и оперативних процедура о сарадњи у све системе са којима лица из рањивих категорија долазе у додир, требало би укључити и цивилни сектор који је, већ сада, довољно оснажен да пружа додатну подршку лицима која су између центара за социјални рад и НСЗ.

Тема 10: Препреке за укључивање младих на тржиште рада

Закључак: Законско дефинисање радних пракси кроз измене Закона о раду, али и кроз њихово препознавање у пореским законима, важно је за олакшавање укључивања младих на тржиште рада и стицање првог радног искуства. Законско решење мора узети у обзир њихово временско ограничење, квалитет учења, новчану надокнаду.

Учесници прве две фокус групе овом питању су приступили из перспективе послодаваца, који би, да имају могућност, ангажовали лица без радног искуства на одређени период и на тај начин им омогућили укључење на тржиште рада. Овом решењу су додали питање опорезивања такве врсте уговора, које би, требало да се разликује (и буде стимулативније) у односу на опорезивање уговора о раду. Са друге стране, учесници треће фокус групе са доносиоцима одлука разматрали су увођење могућности плаћања државе за радне праксе, што иницијално није неопходно, ако се овај вид радног ангажовања пореском политиком диференцира од ангажовања по уговору о раду.

Препорука:

-Анализирати могућност, трошкове и користи увођења овакве врсте уговора у систем пореске политике. Измене Закона о раду у овом домену неопходне су и захтевају пажљиво и прецизно дефинисање услова под којима послодавац и незапослено лице могу да склопе овакав вид уговора, ради избегавања евентуалних злоупотреба.

Тема 11: Пореске олакшице за запошљавање

Закључак: Пореске олакшице по дефиницији стимулишу запошљавање и треба да, у виду подстицаја за запошљавање, нађу место и у наредној Стратегији запошљавања, сагласни су учесници свих фокус група. Представници цивилног сектора и експертске заједнице се залажу за то да пореска политика треба да препозна и да буде отворенија према различитим осетљивим групама на тржишту рада, а нарочито према оним категоријама у које се улажу додатни напори посредством мера за њихову активацију. Овај закључак произлази из права утврђених *Законом о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана* и *Законом о изменама и допунама Закона о доприносима за*

обавезно социјално осигурање које од 2020. године препознају неколико различитих група, чијим запошљавањем послодавци могу да остваре ослобађања по основу обавеза проистеклих из поменутих закона. У ове категорије се убрајају квалификована новозапослена лица, као и повратници из иностранства и странци.

Међутим, да би пореске олакшице дале очекиване ефекте потребно је **створити предуслове** тако што би се ојачала међусекторска сарадња ресорних министарстава и сектора задужених за финансије, привреду и запошљавање у погледу планирања, реализације и праћења остварености.

Препорука:

-У координацији релевантних министарстава потребно је дефинисати јасне услове за њихово коришћење, планирати средства, и формирати критеријуме за предлагање категорија незапослених лица које имају приоритет, тако да оне у потпуности буду у функцији политике запошљавања.

-Потребно је ојачати контролне механизме тако што би се на бази анализе ефеката дали закључци како би се избегле евентуалне злоупотребе и добили инпути за пажљивију селекцију категорија незапослених лица за чије запошљавање би биле усмерене.

***Напомена:** Уколико су пореске олакшице механизам за подршку запошљавању „категорија незапослених лица од приоритета“ с једне, и уколико се користе као подстицај предузетништву, с друге стране, онда их треба посматрати у контексту тематских политика, тако да оне у потпуности „буду у функцији политике запошљавања“.*

Тема 12: Издвајање државе за АПТР

Закључак: Средства која се на годишњем нивоу издвајају за активну политику тржишта рада нису довољна, сагласни су учесници све три фокус групе. Тиме је смањена могућност како укључивања лица регистрованих код НСЗ за које се укаже потреба за мером тако и теже запошљивих лица, као и могућност укључивања у финансијске мере у односу на стварне потребе, а нарочито имајући у виду специфичности локалних тржишта рада и учешће у суфинансирању потреба препознатих у локалним акционим плановима запошљавања, на шта су посебно скренуле пажњу организације цивилног друштва.

Тренд опадања издвајања за мере АПТР, који је у 2019. години процењен на 0,07% БДП-а, не говори у прилог значајности активне политике тржишта рада, те је стога потребно да се иде у правцу доступности мера већем броју корисника-уколико нпр. меру користи мали број лица, без обзира што је добро дизајнирана, то није показатељ да је мера и добра.

Препорука:

-Имајући у виду устројство буџета Републике и расподелу средстава у оквирима задатих лимита, као и чињеницу да од 2017. године НСЗ има финансијски план засебан од Министарства, потребно је избалансирати односе између функција НСЗ, тако да се већа подршка да АПТР.

-Потребно је обезбедити континуитет у праћењу ефеката мера на запошљавање током дужег временског периода, о томе извештавати и користити те резултате за планирање ресурса и приоритета за будуће мере.

-Стално унапређивати кадровске капацитете и сарадњу релевантних сектора у Министарству рада и НСЗ у зависности од делокруга рада.

Тема 13: Буџетски фонд за запошљавање и професионалну рехабилитацију ОСИ

Закључак: Буџетски фонд за запошљавање и професионалну рехабилитацију ОСИ је важан инструмент за политику запошљавања, имајући у виду тежину запошљивости, као и чињеницу да су ова средства намењена и за обучавање ОСИ, сматрају сви учесници. Представници социјалних партнера наглашавају да НСЗ нема довољно обучених саветника за рад са ОСИ, као и да треба евалуирати досадашње ефекте примене Закона о запошљавању и професионалној рехабилитацији ОСИ и преиспитати критеријуме и обавезе које по основу овог Закона проистичу за предузећа, а за шта се посебно залажу представници послодаваца.

Препорука:

-Потребно је осигурати транспарентност Буџетског фонда, и то како у погледу укупног износа средстава прикупљених од предузећа, тако и у погледу висине средстава која су потрошена и сагледавања какви су ефекти утрошених средстава.

-С обзиром да је тек мањи број ОСИ пријављен на евиденцију НСЗ, потребно је осигурати већи обухват кроз *outreach*, и унапређивати кадровске капацитете за рад са овим лицима.

-Тежити пуној примени Закона кроз рад Радних центара чиме би се ставио у функцију један део средстава Буџетског фонда.

-Тежити испуњености услова да се предузећима за професионалну рехабилитацију омогући лиценцирање за ЛПО извођача обука.

Напомена: Буџетски фонд је механизам директне подршке запошљавању и професионалној рехабилитацији ОСИ и у том смислу треба га посматрати у контексту тематске политике, нпр. запошљавање теже запошљивих лица

Тема 14: Локалне политике запошљавања

Закључак: За квалитетнији процес планирања политика запошљавања на локалном нивоу потребно је осигурати активно учешће релевантних партнера, окупљених око локалних савета за запошљавање (ЛСЗ). Представници цивилног сектора сматрају да у већини ЛС недостаје воља и мотив да се у ЛСЗ укључе релевантни саговорници. **Предуслов** за то јесте да се делокруг рада ЛСЗ, који се сводио на доношење локалних планова (ЛП) запошљавања и позиционирање у односу на НАПЗ како би се обезбедило суфинансирање из државног буџета, прошири квалитетнијом сарадњом са школама, канцеларијом за локални економски развој (ЛЕР), послодавцима и сл. На тај начин ће се обезбедити да ЛП запошљавања одражавају стварне потребе, као и да ЛСЗ имају континуитет у раду и доприносе унапређењу квалитета ЛП запошљавања.

Препорука:

-Потребно је и даље развијати локалну политику запошљавања, стимулисали формирање ЛСЗ где не постоје и пуну функцију у оним ЛС где су формирани.

-Успоставити критеријуме расподеле и механизме контроле трошења средстава.

-Јачати локалне капацитете у погледу препознавања потреба локалних тржишта рада, дизајнирања мера и припреме докумената јавних политика и промовисати партнерство како са локалним актерима, укључујући и донаторску заједницу, тако и са другим ЛС где постоје заједнички интереси и препознате потребе.

Тема 15: Буџетска подршка иновацијама на локалним тржиштима рада

Закључак: Социјални партнери и доносиоци одлука подржавају идеју увођења посебног програма у буџету Министарства надлежног за политику запошљавања који би обезбедио финансијску подршку иновативним решењима на локалним тржиштима рада. Међутим, цивилни сектор, иако подржава идеју, скептичан је водећи се претходним искуством са креирањем ЛАП-а. Проблем, с једне стране, виде у механизму осигурања финансирања спровођења политика запошљавања на локалном нивоу, а с друге у недостатку капацитета и мотивације.

Да би се ова идеја реализовала потребно је постепено стварати **предуслове** тако што би се створио законски основ за опредељење средстава за такву намену на националном нивоу са дефинисаним програмом расподеле средстава.

Препорука:

-Потребно је успоставити механизме којим би се оснажиле ЈЛС у правцу предлагања иновативних решења, али истовремено и контролисати процес реализације таквих решења.

***Напомена:** Буџетску подршку иновативним решењима рада треба посматрати као један од механизма за унапређење планирања и реализације локалних политика запошљавања усмерених ка приоритета локалних тржишта рада.*

Тема 16: Атипични облици рада и квалитет запослења

Закључак: Закон о раду фаворизује флексибилне облике радног ангажовања, слажу се учесници свих фокус група, али постоје и сазнања о томе да се злоупотребљавају поједине форме уговора од стране послодаваца. Социјални партнери су јединствени у оцени да се најчешће злоупотребљавају уговори о привременим и повременим пословима. чиме се крши Закон о раду, а представници синдиката се залажу да се ова форма уговора укине у новом Закону, док послодавци сматрају да не треба кажњавати оне послодавце који Закон примењују доследно, већ само оне који се оглушују о одредбе Закона. Та пракса је заступљена и у јавном и у приватном сектору, тако да захтева додатне напоре државе да се примена уговора стави у Законом прописане оквире који под овом врстом уговора подразумевају начини ангажовања у специфичним ситуацијама са ограниченим временом трајања.

Препорука:

-Да би се спречила злоупотреба уговора ван радног односа и кршење Закона о раду треба инсистирати на јачању контролне улоге државе јачањем инспекцијског надзора како би се обезбедила контрола доследности примене Закона и урадити анализу стања.

-Потребно је успоставити механизме који би омогућили запосленим лицима праведнију транзицију са уговора ван радног односа на квалитетније облике радног ангажовања.

-Потребно је промовисати квалитет запослења на националном нивоу као и на нивоу привредних субјеката у партнерству са социјалним партнерима.

Тема 17: Сарадња са социјалним партнерима

Закључак: Закон обавезује државу на сарадњу са социјалним партнерима, те одатле проистиче њихово учешће у свим радним групама за доношење докумената јавних политика, ако и измену и доношење закона, међутим, представници синдиката и послодаваца нису задовољни када је у питању њихов утицај на сам процес. Из угла доносиоца политика, изводи се закључак да је облик сарадње само формалан, при чему недостаје критички контекст те сарадње у смислу унапређења предлога који долазе од стране ресорног Министарства. Представници цивилног сектора, с друге стране, сматрају да социјалним партнерима недостаје кредибилитет и да свако гледа свој партикуларни интерес, без сагледавања општег интереса, при томе, мислећи и на државу.

Препорука:

-Потребно је и даље унапређивати сарадњу са социјалним партнерима и подстицати их да узму активнију улогу у креирању јавних политика.

-Потребно је анализирати и у договору са свим партнерима уважити предлоге за које постоје докази у пракси о евентуалним утицајима на политике, расподелу средства, или приоритете.

Табела А1. Резултати фокус група оцена приоритета

Тема	Назив теме	ФГ	ФГ	ФГ	Пондерисани
		1	2	3	просек
1	Секторска насупрот међусекторске стратегије	5	5	5	5,0
2	Организациона структура за праћење реализације стратегије запошљавања	5	5	4	4,7
3	Унапређење система прикупљања и обраде података	5	5	5	5,0
4	Процес креирања и спровођења активне политике тржишта рада	4	5	5	4,7
5	Процес рада и ефикасност рада НСЗ	5	4	5	4,6
6	Носиоци имплементације АПТР и либерализација тржишта услуга запошљавања	4	5	4	4,4
7	Индивидуализација услуга запошљавања кроз систем ваучера	5	5	4	4,7
8	Приоритизација рањивих група	5	5	5	5,0
9	Боља повезаност и сарадња НСЗ и Центара за социјални рад	4	5	5	4,7
10	Препреке за укључивање младих на тржиште рада	5	5	3	4,5
11	Пореске олакшице за запошљавање	5	5	4	4,7
12	Издавање државе за АПТР	5	5	5	5,0
13	Буџетски фонд за запошљавање и професионалну рехабилитацију ОСИ	5	5	5	5,0
14	Локалне политике запошљавања	5	5	5	5,0
15	Буџетска подршка иновацијама на локалним тржиштима рада	5	5	4	4,7
16	Атипични уговори и квалитет запослења	5	5	5	5,0
17	Сарадња са социјалним партнерима	5	5	4	4,7
Број учесника		11	13	9	33

Извор: Аутори на бази фокус група

АНЕКС 2. МЕТОДОЛОГИЈА УТВРЂИВАЊА ТРОШКОВА ПРЕДЛОЖЕНИХ ОПЦИЈА

Један од важних задатака у оквиру ове *ex ante* анализе била је и идентификација трошкова које собом носе предложене опције. Том приликом у потпуности је праћена методологија и упутство дато у Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа.²²¹ Као допунски извор, коришћена је и Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, која је развијена приликом израде АП за поглавља 23 и 24.²²²

Имајући у виду да предложене опције укључују само 1) нове (реформске) мере и активности или 2) мере и активности с промењеним обимом или обухватом спровођења, за обрачун трошкова предложених опција коришћен је обрачун трошкова по методу додатних трошкова, који узима у обзир само трошкове спровођења мера, односно активности који су додатни у односу на стање (трошак) када се мера, односно активност не би спровела, односно на опцију *status quo*. Опција *status quo* одговара трошку у години пре спровођења мере или активности (базна година).

Обрачун трошкова по методу додатних трошкова укључује само директне и варијабилне трошкове јер управо ти типови трошкова изазивају финансијско оптерећење које је додатно у односу на трошкове *status quo*. Фиксни трошкови (било директни или индиректни), као што су плате одраније ангажованих државних службеника, трошкови комуналија или телефона нису укључени у обрачун по методу додатних трошкова.

Обрачун по методу додатних трошкова укључује трошкове државних службеника, али само када се оснивају нове институције и/или организационе јединице или када се запошљавају нови државни службеници ради спровођења активности. Ако се запошљавају нови службеници, разматрају се трошкови додатног канцеларијског простора који је евентуално потребно обезбедити и фиксни трошкови нових канцеларија (трошкови комуналија, телефона, интернета итд). У оквиру обрачуна рачунат је трошак додатно запослених државних службеника, као и трошкови канцеларијског материјала по додатном државном службенику. Под претпоставком расположивости канцеларијског простора, ови трошкови нису додатно рачунати.

Утврђивање трошкова предложених опција спроведено је коришћењем приступа одоздо на горе. За то је било неопходно првенствено утврдити мере за сваку од опција, а затим сваку меру раставити на њене саставне компоненте, односно било је неопходно детаљно разградити активности у оквиру сваке од мера.

Приликом дефинисања активности било је нужно уводити додатне претпоставке о временској динамици спровођења активности, као и о броју активности и броју учесника и/или корисника сваке од њих. Претпоставке су увођене експертски, на бази ранијих искустава, сазнања добијених приликом израде *ex ante* анализе, као и резултата анализа које су паралелно спровођене у оквиру процеса припреме за израду нове политике

²²¹ Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>, приступљено: 07.11.2020.

²²² Министарство правде, Министарство унутрашњих послова (2014), Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, приступљено: 07.11.2020.

запошљавања (*Ex post* анализа НСЗС, Функционална анализа Одсека за активну политику запошљавања и Групе за нормативне, управне и управно-надзорне послове за област запошљавања, Брза процена капацитета НСЗ, Анализа могућности увођења Гаранција за младе у РС).

Након тог рашчлањивања, користећи стандардне трошкове дефинисане у оквиру Приручника израчунати су трошкови активности, мера и на крају опција. Том приликом вођено је рачуна о висини тренутних издвајања, те могућности за прерасподелу средстава и издвајање додатних средстава.

За процене повећања издвајања за активне мере политике тржишта рада, рађене су пројекције на бази тренутних и издвајања у претходном периоду, пројектованог раста БДП и пројектованог броја укључених у мере. За овај сегмент издвајања коришћен је приступ одозго на горе.²²³

²²³ Више о тој методологији видети у Анексу 3.

АНЕКС 3. МЕТОДОЛОГИЈА ПРОЈЕКЦИЈА ЦИЉАНИХ ВРЕДНОСТИ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА

За избор и пројекције остварености циљаних вредности показатеља учинка (у даљем тексту: индикатора) коришћено је неколико статистичких и искуствених метода на бази процена, сазнања и података који су прикупљени током израде *ex ante* анализе из релевантних домаћих и међународних база података, експертских студија и званичних извештаја државних институција, индивидуалних интервјуа и дискусија у фокус групама. Коришћени су *квантитативни* методи:

- (1) метод регресије за оцену параметара на бази којих је пројектовано кретање појаве у будућност,
- (2) статистички методи оцене тренда на бази кретања једнодимензионалних временских серија,
- (3) као и метод процене кретања појаве на бази остварених стопа раста током десетогодишњег периода спровођења претходне Стратегије запошљавања.

Такође, вршене су и провере робустности кретања неких показатеља током краћих потпериода, услед промене правца кретања (позитивна / раст на супрот негативној / пад у динамици кретања) током дужег временског периода.

Промене везане за институционални и нормативни оквир политика запошљавања дате су *квалитативно* на бази сазнања и претпоставки које су добијене кроз консултације са представницима релевантних тела, остале документе и појединачне студије, као и увидом у стратешке документе повезаних политика, као што су нпр. политике у области образовања или инспекцијског надзора остваривања радних права и заштите на раду.

Имајући у виду чињеницу да у тренутку израде *ex ante* анализе није постојао реформски план развоја земље који би давао обресе економских кретања кључних показатеља у средњорочном (и дугорочном) раздобљу, изузев у Фискалној стратегији за 2021. годину Министарства финансија, које се ревидирају на годишњем нивоу а дају се за период од три године,²²⁴ коришћене су пројекције кретања БДП-а, инфлације и незапослености из база података ММФ-а.²²⁵ Процењене номиналне вредности БДП-а Министарства финансија за период до 2023. године, незнатно одступају од пројекција ММФ-а које су дате за дужи временски период, тако да су оне коришћене за потребе израде *ex ante* анализе.

Све је то отежавало сагледавање макроекономског контекста у којем би се имплементирале предвиђене политике у области запошљавања у периоду од 2021. до 2026. године, па је тиме и увођење претпоставки за израду пројекција кретања кључних индикатора учинило тежим.

²²⁴ Влада Републике Србије (2020). Фискална стратегија за 2021. годину, са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, доступно на: <file:///Users/lidija/Downloads/FISKALNA-STRATEGIJA-2021-2023.pdf>, приступљено: 29.11.2020.

²²⁵ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, доступно на: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/select-countries?grp=2903&sg=All-countries/Emerging-market-and-developing-economies/Emerging-and-developing-Europe>, приступљено 23.10.2020.

Стога су пројекције циљаних вредности, нарочито када је реч о статистичким индикаторима, дате опрезно. Уколико се томе додају и глобалне неизвесности везане за тренутну здравствену кризу, за коју се предвиђа да ће се, због трајања и мултипликативних ефеката, прелити и на остале сфере друштвеног и економског живота, треба предвидети детаљну евалуацију остварености и релевантности постављених циљева и очекиваних вредности индикатора праћења учинка нове Стратегије запошљавања на средини периода њене имплементације.

Верификатор тачности података и извор пројекција за кључне индикаторе тржишта рада по старосним групама је АРС Републичког завода за статистику и *Студија о положају младих у Србији* Европске фондације за обуку.²²⁶ У овој студији су коришћени подаци АРС-а и дато је методолошко објашњење оквира у којем је урађена прогноза понуде и тражње на тржишту рада. Основна претпоставка на којој се базира ова прогноза јесте да ће се становништво старо 15 и више година у наредној декади смањити за око 9%. У прогнозама кретања становништва до 2030. године нису узети у обзир потенцијални ефекти нето миграција. РЗС је учествовао у изради студије²²⁷ кретања становништва која је узела у обзир миграциони салдо, међутим, подаци су дати само до 2021. године. Након новог пописа становништва који је био предвиђен за 2021. годину, створиће се претпоставке за прецизније сагледавање пројекција кретања становништва у наредном периоду са могућношћу укључивања миграционог салда, тако да је и то један од разлога због чега би требало урадити евалуацију остварености индикатора Стратегије запошљавања приликом израде трогодишњег акционог плана њене имплементације. К томе треба додати и методолошке измене које прате спровођење АРС-а од 2021. године, а које ће се у извесној мери одразити на индикаторе тржишта рада.

Такође, за индикаторе који показују кретање одређених стопа, као што је нпр. стопа НЕЕТ младих старости 15-29 година, стопа дугорочне незапослености, као и проценат незапослених који чекају на посао 12 и више месеци у активном становништву старом 15 и више година, структура запослених према врсти рада, структура запослености по макросекторима, стопа учешћа младих од 15-29 година и одраслих старости 25-64 године у формалном и неформалном образовању и обукама, број неформално запослених и сл., извор верификације је АРС, а пројекције одражавају претходну динамику и очекиване промене у наредном периоду, сагледавајући и контекст кретања кључних индикатора тржишта рада.

Узимајући у обзир чињеницу да ће просечан номинални раст БДП-а у наредном периоду бити изнад 7% у просеку, а да ће потрошачке цене расти по стопи од 3% у просеку годишње, урађена је пројекција номиналне нето зараде, која би на крају периода имплементације нове Стратегије била већа за око ½ од просечне вредности измерене 2019. године. Извор верификације ових података је статистика зарада РЗС-а. На сличним основама почива и праћење платног јаза између мушкараца и жена.

Сет индикатора који се односи на праћење спровођења мера АПТР базира се на подацима НСЗ публикованим кроз годишње извештаје о раду, као и годишње извештаје о реализацији НАПЗ које сачињава МРЗБСП. Посебан изазов у овом делу чиниле су пројекције средстава утрошених за мере АПТР. Пројекција укупних средстава утрошених за мере АПТР предвиђа да ће утрошена средства бити двоструко већа 2026. године у односу на 2019. годину, као и да ће њихово учешће у БДП-у износити око

²²⁶ European Training Foundation, (2020). Студија о положају младих у Србији. Торино: Европска фондација за обуку.

²²⁷ SORS (2019). UNFPA Project of International Migration Estimation and Correction of the Population Estimates Production, Final Report. Belgrade: SORS.

0,12%, при просечној годишњој стопи номиналног раста БДП-а од преко 7%. И нова Стратегија предвиђа већу укљученост незапослених лица из групе теже запошљивих у мере АПТР. Пројекција укупних средстава утрошених за мере АПТР сачињена је на бази кретања средстава из републичког буџета, буџетског фонда за ОСИ и буџета ЈЛС, тако да су ове пројекције конзервативне.

Постепено би расло учешће одређених категорија из групе теже запошљивих лица укључених у мере АПТР, као што су млади до 30 година старости, старији од 50 година, ОСИ, корисници НСП, за које би се даље развијале и интегрисане услуге у оквиру НСЗ. За све остале категорије теже запошљивих лица пројектовано је благо смањење учешћа у мерама, имајући у виду да се смањује број одређених категорија на евиденцији (нпр. избегла и интерно расељена лица, Роми), што због протока времена, што због тога што се не изјашњавају приликом пријаве на евиденцију да припадају одређеној групи теже запошљивих лица. Када је реч о женама, оне подједано чине и категорије младих и старијих учесника на тржишту рада, етничких мањина, укључујући Ромкиње, као и лица са ниским нивоом квалификација, ту се убрајају и жене жртве насиља у породици и др., тако да су већ укључене у издвојене категорије или су у групи са осталим теже запошљивим лицима.

Очекиване институционалне промене, промене нормативног оквира, као и даље унапређење кадровских капацитета, сагледаване су на бази посебно урађених анализа²²⁸ и процена стварних потреба у вези са доношењем и спровођењем политика запошљавања у наредном периоду, као и усклађивања са стандардима ЕУ, а на бази усвојеног АП за поглавље 19.

²²⁸ Видети: ILO. (2020). Organizational review of the Employment Department of the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs of the Republic of Serbia, First draft, October 2020; ILO (2020), Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia, First draft, October 2020.

АНЕКС 4. ПАСОШ ИНДИКАТОРА

Табела А2. Пасош индикатора

ИНДИКАТОР	СТАТУС	ФОРМУЛА
Стопа запослености (EMPL 1)	61,03% за Q1-Q3 2020. год. 60,7% за 2019. год.	(Број запослених / Број становника радног узраста (15 – 64)) * 100
Стопа незапослености (EMPL 2)	9,13% за Q1-Q3 2020. год. 10,9% за 2019. год.	(Број незапослених / Број активних становника узраста 15-64) * 100
NEET - Млади који нису запослени, нити су у систему образовања или тренинга (EMPL 3)	15,4% за Q1-Q3 2020. год. 15,3% за 2019. год.	(Број младих који нису запослени, нису у систему образовања нити на тренингу (15-24) / Број становника 15 – 24) * 100
Стопа неформалне запослености (EMPL 4)	16,2% за Q1-Q3 2020. год.	(Број запослених у неформалном сектору / Укупан број запослених) * 100
Стопа активности (EMPL 5)	67,2% за Q1-Q3 2020. год.	(Број активног становништва / Број становника радног узраста) * 100
Стопа незапослености младих (15-24) (EMPL 6)	24,2% за Q1-Q3 2020. год. 27,5% за 2019. год.	(Број младих незапослених узраста 15 - 24 / Број становника 15 – 24) * 100
Незапосленост по нивоу образовања (EMPL 7)	Без школе: 0,33% (2019) Ниже: 17,0% (2019) Средње: 62,0% (2019) Високо: 20,7% (2019) Калкулација из APC студије 2019	(Број незапослених становника сваког појединачног нивоа образовања / Укупан број незапослених) * 100
Запослени према статусу (EMPL 8)	APC 2019 Студија, 15-64 Самостални са запосленима: 3,5% Самостални без запослених: 16,5% Запослени радници: 76,1% Помажући чланови домаћинства: 4,03%	(Број запослених по сваком појединачном статусу / Укупан број запослених) * 100
Удео самосталних без запослених и помажућих чланова домаћинства у укупној запослености (EMPL 9)	Самостални без запослених: 16,5% Помажући чланови домаћинства: 4,03% APC 2019, Табела 2.3	(Број самосталних предузетника без запослених радника / Број запослених) * 100 (Број помажућих чланова домаћинства / Број запослених) * 100
Стопа ризика од сиромаштва запослених (EARN-1)	9,2% (2019) 18+ 8,1% (2019) 15-64 (Процена на основу Еуростата)	(Број запослених у ризику од сиромаштва / Укупан број запослених) * 100
Запослени са ниском зарадом (EARN-2) Запослени са зарадом до 30.000 РСД (мин. цена рада) у односу на целокупну радну снагу	17,81% за 2018. год. 25,7% за 2019. год.	(Број запослених радника са зарадом испод нивоа 2/3 медијане зараде / Број запослених радника) * 100 https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201094.pdf

		2/3 медијалне зараде је било 29.000 РСД. Велики број запослених има плату око 29-30 хиљада РСД.
Просечна реална зарада (EARN-4)	53.698 РСД за 2019. год. 59.698 РСД за 2020. год.	N/A
Однос минималне и медијалне зараде (EARN-5)	Медијална децембар 2019: 44.530 РСД Медијална септембар 2020: 45.817 РСД Минимална зарада 2019: 27.022 РСД Минимална 2020: 30.137 РСД EARN-5 2019: 60,7% EARN-5 2020: 65,8% РЗС Зараде, 2019 и 2020.	(Износ минималне зараде / Износ медијалне зараде) * 100
Годишње просечно радно време по запосленом (TIME-3)	2.215 h за 2019. год.	
Стопа прекаријата (STAB-1)	8% за 2019. год.	(Број радника у прекарном раду / Укупан број запослених радника) * 100
Сегрегација по полу (EQUA-1) - Удео запослених жена у релативном односу према мушкарцима - дистрибуција запослених жена и мушкараца по занимању - Данканов индекс /Пословна сегрегација	(Ж=46,9%, М=53.1%) Табела А3. (у наставку) Табела А4. (у наставку) Данканов индекс: 29,5% за 2019. год.	1. (Број запослених жена одређене врсте занимања / Укупан број запослених те исте врсте занимања) * 100 ; Исто за мушкарце 2. (Број жена одређене врсте занимања / Укупан број запослених жена) * 100 (Број мушкараца одређене врсте занимања / Укупан број запослених мушкараца) * 100 3. $ID = 1/2 \sum (W_i / W) - (M_i / M) $ где је W_i број запослених жена у и-тој врсти занимања, а W укупан број запослених жена; M је исто само за мушкарце
Удео жена запослених на средње и високим управљачким положајима (EQUA-2)	15,6% за 2019 само за високе управљачке положаје ЕУ27 28,4% за 2019	(Број жена запослених на високим управљачким положајима / Укупан број запослених жена и мушкараца на високим управљачким положајима) * 100
Платни јаз између мушкараца и жена (EQUA 3)	10.6% за 2019. год. За узраст од 15-29 износио је 5.4%	$((E_m - E_w) / E_m) * 100$ E_m – просечна бруто зарада мушкараца по сату E_w – просечна бруто зарада жена по сату
Удео жена запослених за плату у секторима без учешћа пољопривреде (EQUA-4)	47,5% за 2019. год.	(Број формално запослених жена у непољопривредним секторима / Укупан број запослених у непољопривредним секторима) * 100

Инспекција рада (број инспектора на 10 хиљада запослених (SAFE-3))	0,98 инспектора на 10 хиљада запослених	(Број инспектора рада / Укупан број запослених) * 10.000
Доходовна неједнакост (CONT-4)	S80/S20: 6,5 за 2019. год. SILC, 2019. S80/S20: 8,6 за 2018. год.	(Укупан расположиви доходак становништва из десетог и деветог децила поређаних по доходу / Укупан расположиви доходак првог и другог децила)
Реални БДП по глави становника (CONT-9)	7.410 УСД за 2019. год.	БДП изражен у доларима подељен укупним бројем становника
Мерење сиромаштва (CONT-12)	1. Апсолутно сиромаштво: 7,0% за 2019. год. 2. Јаз сиромаштва по апсолутном: 1,2% за 2018. год. (дубина сиромаштва) 3. Релативно сиромаштво: 23,2% за 2019. год. 4. Релативни јаз ризика од сиромаштва: 32,1%	1. (Број становника чија је просечна месечна потрошња испод линије сиромаштва / Укупан број становника) * 100 2. Стопа апсолутног сиромаштва * Просечан дефицит Просечан дефицит-просечан дефицит потрошње свих сиромашних до линије сиромаштва, изражен у % 3. (Број становника са дохотком испод 60% медијане дохотка / Број становника) * 100 4. (60% медијане дохотка - медијана сиромашних) / 60% медијане сиромашних
Минимална цена рада и однос са потрошачком корпом	37,9% (2019) (однос мин. цене рада и потрошачке корпе) 41,2 % (2020) (јануар-септембар)	(Минимална зарада / Потрошачка корпа) * 100
Паритет куповне моћи (ППП)	18.972 ППП УСД	БДП по становнику изражен у ППП доларима

Напомена: У првој колони у заградама су дате скраћенице назива индикатора које одговарају индикаторима предложеним од стране Међународне организације рада.

Табела А3 Удео запослених жена према ISCO класификацији занимања, Србија 2019.

ISCO 01 Менаџери	37,5%
ISCO 02 Професионалци	61,5%
ISCO 03 Техничари и придружени професионалци	53,8%
ISCO 04 Помоћни службеници	59,5%
ISCO 05 Услужни радници и продавци	58,2%
ISCO 06 Квалификовани радници у пољопривреди, шумарству и рибарству	28,4%
ISCO 07 Занатски и сродни радници	19,4%
ISCO 08 Руковаоци погона и машина и монтери	23,2%
ISCO 09 Основни занимања	51,8%
ISCO 10 Занимања оружаних снага	4,4%

Извор: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Табела А4. Структура запослених према ISCO класификацији занимања и полу, Србија 2019.

ISCO	Жене (%)	Мушкарци (%)
Менаџери	1,4	2,1
Професионални радници	22,1	12,2
Техничари и сродни професионални радници	16,9	12,8
Помоћни службеници	13,6	8,2
Услужни радници и продавци	21,9	13,9
Квалификовани радници у пољопривреди, шумарству и рибарству	0,2	0,5
Занатски и сродни радници	5,3	19,3
Руковаоци погона и машина и монтери	6,8	19,8
Основни занимања	11,8	9,7
Занимања оружаних снага	0,1	1,4
Без одговора	:	:

Извор: Калкулација на основу података са Еуростата.